



**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais**

Monografia de Graduação

Democracia Participativa na Venezuela: contribuições e desafios para o estudo da teoria democrática.

Erlene Maria Coelho Avelino

Orientadora: Débora Rezende de Almeida

Brasília,
Julho – 2013

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

ERLENE MARIA COELHO AVELINO

**Democracia Participativa na Venezuela: contribuições e
desafios para o estudo da teoria democrática.**

Monografia de Graduação em Relações
Internacionais apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, sob orientação da Professora
Débora Rezende de Almeida.

FICHA CATOLOGRÁFICA

Avelino, Erlene Maria Coelho

Democracia Participativa na Venezuela: contribuições e desafios para o estudo da teoria democrática/

Erlene Maria Coelho Avelino. - - Brasília, DF: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília, 2013.

104 pp.; il

Orientadora: Débora Rezende de Almeida

Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais.

1.Democracia Participativa; 2.Venezuela; 3.Conselhos de Planejamento Público; 4.Hugo Chávez; 5.Conselhos Comunsais. I. Almeida, Débora, II. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, III. Democracia Participativa na Venezuela: contribuições e desafios para o estudo da teoria democrática.

REFERÊNCIA PARA CITAÇÕES:

AVELINO, Erlene M. C. Democracia Participativa na Venezuela: contribuições e desafios para o estudo da teoria democrática. Monografia de Graduação. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília: 2013. pp 120.

Resumo

Nesta pesquisa, analisamos a participação política na Venezuela e suas contribuições e limites para o estudo da teoria democrática participativa. Por meio de um método histórico-construtivista, a autora analisa os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais para compreender o sentido da participação política no país, assim como o potencial democratizador das instituições participativas venezuelanas. A pesquisa tem enfoque em questões políticas, cruzando elementos que perpassam a cultura política, os recursos, as motivações, as práticas e estruturas institucionais.

Abstract

In this research, we analyze political participation in Venezuela and their contributions and limitations for the study of participatory democratic theory. By dint of historic-constructivist method, the author analyzes the Public Planning Councils and the Public Communal Councils to understand the meaning of political participation in the country, as well as the democratizing potential of venezuelan participatory institutions. The investigation focuses on political issues, crossing elements that pass through the political culture, resources, motivations, practices, and institutional structures.

Sumário

Introdução.....	2
 Capítulo 1 – A Democracia no século XX e os paradoxos da decisão coletiva.....	6
1.1 Conceito Hegemônico de Democracia.....	7
1.2 Conceitos Alternativos de Democracia	11
1.2.1 O modelo participativo.....	12
1.2.2 Sociedade Civil, Estado e Espaço Público no contexto latino-americano	19
1.3 A Perspectiva Institucional.....	25
1.3.1 Desenho Institucional.....	27
1.4 Algumas Considerações	31
 Capítulo 2- Da Democratização à Revolução Bolivariana: o bolivarianismo, o chavismo e as origens dos mecanismos participativos	35
2.1 Um Panorama Histórico: Da Ditadura Civil-Militar ao Pacto Punto Fijo.....	35
2.2 Antecedentes dos mecanismos participativos na Venezuela.....	42
2.3 A era Chávez e a Constituição Bolivariana.....	49
2.3.1 O Processo Constituinte de 1999.....	51
2.3.2 A Constituição Bolivariana de 1999	54
2.3.3 Princípios da Participação na Constituição Bolivariana.....	57
2.3.4 As tensões da participação e as transformações políticas do governo Chávez....	59
 Capítulo 3 - Os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais	63
3.1 Os conselhos Sistema Nacional de Planejamento	63
3.1.1 Quem Participa.....	67
3.1.2 Como Participa.....	72
3.1.3 Literatura sobre os Conselhos de Planejamento Público.....	74
3.2 Os Conselhos Comunais.....	76
3.1.1 Quem Participa.....	79
3.1.2 Como Participa.....	83
3.1.3 Literatura sobre os Conselhos Comunais	86
3.3 Projetos Políticos e os Mecanismos Participativos da Venezuela.....	88
 Conclusões.....	94
Referências Bibliográficas	100

Introdução

Essa monografia analisa as novas formas de participação da sociedade civil que se desenvolveram na Venezuela e sua influência para o aprofundamento democrático. Muitos estudos vêm se desdobrando no sentido de compreender os espaços participativos como novas articulações políticas que carregam em si uma promessa de democratização da sociedade. Consideramos que a institucionalização de espaços participativos são instrumentos importantes para fazer cumprir as promessas da democracia. Entretanto, a aceitação maior da participação como meio de governabilidade democrática ampliou também os sentidos dados a esta. Observa-se, então, a crescente diversidade e generalidade do uso do termo em diferentes práticas e projetos políticos e sociais.

Com essa polissemia de significados e de práticas, é importante problematizar a relação entre democracia e participação nos estudos empíricos acerca de instâncias participativas. Segundo Luchmann (2005), precisamos analisar a participação para além de si mesma, incorporando os elementos e mecanismos que operam para o fortalecimento ou enfraquecimento das práticas democráticas. Tendo isso em vista, essa pesquisa se propõe a estudar a participação política na Venezuela.

O processo constituinte ocorrido na Venezuela em 1999 colocou em evidência um profundo debate político sobre a democracia instaurada no país a partir da década de 1960, sinalizando a decadência do modelo democrático representativo. Diante de um quadro de profunda crise herdada do sistema *puntofijista*, a Constituição da Venezuela de 1999 teve a pretensão de refundar a República com base nos princípios de um Estado federal descentralizado, promovendo uma sociedade democrática participativa e protagonista.

Desde então, muitas experiências participativas vêm sendo implementadas em todo país. Salienta-se que isso já era uma demanda presente no meio da sociedade civil que, desde os anos 90, vinha constituindo, muitas vezes de forma autônoma, diversos espaços participativos, especialmente a nível local. Dessa forma, os movimentos sociais venezuelanos tiveram um papel de extrema relevância para a promoção desses espaços, o que demonstra a presença de uma cidadania ativa no país muito antes da chegada de Chávez ao poder.

As novas instituições participativas tinham como principal objetivo ampliar o acesso do cidadão e de segmentos sociais ao debate público e elaboração de políticas públicas. Visava-se estabelecer um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade civil, uma relação de cooperação que por muitos anos havia sido de grande confronto e oposição. No entanto, apesar de esses espaços visarem à democratização da gestão estatal, segundo Almeida (2006), estas experiências participativas podem apresentar alguns limites no que diz respeito à capacidade dos atores sociais influenciarem o processo decisório e estabelecerem uma relação mais simétrica com o Estado.

Dessa forma, o presente trabalho se propõe entender se as características dos mecanismos participativos venezuelanos correspondem a um projeto político democrático e participativo. Por essa razão, analisaremos aqui algumas das instituições participativas do país, no caso, os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais, surgidos durante o governo Chávez, apontando para suas diferenças devido a desenhos institucionais diferenciados e a períodos de formação distintos. Com essa análise, visamos demonstrar a importância da variação do contexto para a efetividade da participação. É importante destacar que devido às limitações dessa pesquisa, não pretendemos chegar a conclusões definitivas quanto aos impactos dessas instâncias. Nossa meta é desvendar as possibilidades democráticas das esferas de participação institucionalizadas, ou seja, aferir qual a potencialidade de democratização dos Conselhos de Planejamento Público e dos Conselhos Comunais.

A escolha pelos respectivos conselhos se deu em função da sua centralidade no contexto venezuelano, da abrangência de suas funções, da sua relação com os mecanismos participativos presentes na Venezuela antes da chegada de Chávez ao poder e por serem parte de um mesmo sistema de planejamento e gestão pública que visa implementar políticas nos diferentes níveis territoriais. Ademais, como as legislações desses Conselhos foram promulgadas em diferentes períodos, o estudo desses conselhos pode desvendar a formação de distintos padrões de participação política no país nos últimos anos.

A metodologia utilizada por essa monografia incorpora a análise documental da legislação venezuelana que inclui o estudo da Constituição Bolivariana e das leis referentes aos Conselhos supracitados. O trabalho inclui também a pesquisa e leitura da bibliografia sobre o tema, que inclui livros, dissertações e artigos. Para cumprir os objetivos propostos, a monografia está dividida em três capítulos temáticos, cada um

dos quais subdivido em seções que foram formuladas para atender a objetivos específicos.

O primeiro capítulo faz uma análise sobre as concepções democráticas do século XX a fim de se constituir um marco teórico para trabalhar os atuais conceitos de participação política. Essa análise desemboca em um paradoxo presente na literatura política contemporânea - representação versus participação - que atualmente vem tentando ser superado. O objetivo desse capítulo é o de compreender a recente evolução da teoria democrática e o papel da participação política nesse contexto. Nesse capítulo também resgatamos o conceito de instituição na teoria democrática, fazendo uso do conceito de instituições participativas de Avritzer (2009). Ademais, mostraremos nesse capítulo a centralidade assumida pelas regras e instituições na literatura sobre participação e definiremos nossas variáveis institucionais para analisar os conselhos venezuelanos baseadas no estudo de Faria e Ribeiro (2011).

O segundo capítulo esboça a história política recente da Venezuela e reflete a respeito do contexto no qual foram criadas as instituições participativas analisadas ao longo do trabalho. O objetivo central deste capítulo é mostrar que os mecanismos participativos da Venezuela se constituem em um projeto que encontra suas raízes em experiências e demandas existentes nas bases da sociedade venezuelana. Sendo assim, além do contexto *puntofijista*, resgataremos também o contexto no qual foi elaborada a Constituição da República Bolivariana de Venezuela de 1999, assim como a presença do tema da participação no interior do texto constitucional. Por último, analisaremos brevemente as diferentes fases dos treze anos de governo do presidente Hugo Chávez.

O terceiro capítulo analisa as leis referentes aos Conselhos de Planejamento Público e aos Conselhos Comunais. A análise dessa legislação será feita acreditando que com base nas regras de funcionamento dos mecanismos participativos venezuelanos seja possível identificar a presença ou não dos princípios que nortearam a criação dessas instituições quanto potencializar sua realização, considerando que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (Tabagiba, 2004 *apud* Faria e Ribeiro, 2011). Por meio de uma análise documental, buscamos mostrar que as variáveis referentes ao desenho institucional interferem no desempenho dessas instituições (*ibidem*). Com esse intuito, selecionamos aqui, as leis que regulamentam os Conselhos do sistema nacional de Planejamento, as quais são: “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”; a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” e

a “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno”; e a lei central que regulamenta os Conselhos Comunaís, a “ley Orgánica del Consejos Comunales”. Esse capítulo também apresenta alguns dos estudos empíricos feitos sobre os impactos desses Conselhos e uma discussão sobre projetos políticos que visa refletir sobre as alterações ocorridas no sistema político venezuelano com o estabelecimento da democracia participativa no país.

A conclusão, assim como qualquer outra de sua espécie, se justifica para resumir, discutir e avaliar criticamente as questões propostas, apontando para os avanços que a monografia promove sobre a literatura existente. Partimos do ponto que a agenda de discussão deste tema é ampla e complexa, cruzando elementos que perpassam a cultura política, os recursos, as motivações, as práticas e estruturas institucionais. Longe de pretender alcançar tamanha magnitude, este trabalho pretende apresentar, de forma breve e sucinta, alguns sentidos e desafios das experiências participativas na Venezuela.

Capítulo 1

A Democracia no século XX e os paradoxos da decisão coletiva

A democracia foi a palavra de ordem do século XX e como qualquer palavra de ordem, a democracia passou a dominar quase que por completo as esferas políticas e o espírito da sociedade, mas perdeu o sentido que lhe seria próprio. Esse compromisso com a democracia é um fenômeno recente, o modelo democrático tornou-se a forma ideal de governo em razão de sua habilidade para administrar as disputas políticas dentro de um contexto determinado. Entretanto, é surpreendente a forma com que líderes políticos de opções completamente distintas passaram a se autointitular-se democráticos. Percebe-se, então, que o fato de a democracia ter se tornado uma questão quase unânime não levou a construção de um único modelo possível, gerando uma intensa disputa em torno do conceito.

O conceito de democracia tem duas faces. Por um lado, consiste na ideia de “governo do povo”, por outro, está ligado ao processo eleitoral como forma de escolha dos governantes. O problema é que essas duas faces do conceito são, à primeira vista, incompatíveis entre si (Miguel, 2002). A democracia como sinônimo da realização de eleições periódicas e livres para o governo resulta em decisões políticas tomadas por uma minoria, algo distante da concepção normativa que a palavra carrega – uma forma de organização política baseada na igualdade potencial de influência de todos os cidadãos (ibidem).

Na primeira metade do século XX, a segunda concepção tornou-se hegemônica e implicava em uma restrição das formas de participação em favor de um consenso quanto ao procedimento eleitoral. No entanto, essa proposta de democracia não conseguiu enfrentar adequadamente o problema da qualidade democrática. Apenas com a extensão do modelo hegemônico e liberal para o Sul da Europa e posteriormente para a América Latina (terceira onda de democratização), ocorreu uma ampliação das perspectivas sobre a democracia e o retorno da preocupação com a qualidade democrática. O fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram em uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática (Santos; Avritzer, 2002).

Embora tenhamos visto acima que há um dilema básico da democracia - democracia como valor versus democracia como método - que perdura até os dias de

hoje, todas essas correntes teóricas giram em torno da busca por decisões coletivas dentro dos regimes políticos. Sendo assim, as distintas concepções de democracia são guiadas por diferentes interpretações da forma de se tomar decisões coletivas. Assim, nessas correntes teóricas o cidadão tem papéis distintos nos processos decisórios. Há um extremo entre a escolha dos líderes que tomarão as decisões e de outro a participação direta na formulação de políticas públicas.

Considerando o que foi exposto acima, será feita uma análise sobre essas diferentes concepções democráticas do século XX a fim de se constituir um marco teórico para trabalhar os atuais conceitos de participação política. Essa análise desemboca em um paradoxo presente na literatura política contemporânea - representação versus participação - que atualmente vem tentando ser superado. O objetivo, portanto é o de compreender a recente evolução da teoria democrática e o papel da participação política nesse contexto, para assim poder avaliar em que medida uma maior participação resulta em mais democracia.

Primeiramente, será feita uma análise da concepção hegemônica de democracia, o modelo liberal representativo, para depois se centrar nos conceitos alternativos, representado aqui pelos modelos participativos de democracia. Em seguida, faremos uma abordagem institucionalista da participação política a fim de compreendermos melhor a importância do desenho institucional das instâncias participativas para o aprofundamento democrático. Por fim, serão traçadas algumas categorias analíticas da democracia participativa para analisar os mecanismos participativos venezuelanos, especificamente os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais.

1.1 Conceito Hegemônico de Democracia

A concepção predominante de democracia foi desenvolvida por autores de cunho liberal. Esses autores tiveram por objetivo desenvolver uma concepção descritiva de democracia que adaptasse as noções de democracia à estrutura da sociedade contemporânea. Miguel (2002) credita parte da distância entre as duas faces da democracia aos regimes contemporâneos compreendidos a partir de pressupostos sobre a natureza humana sobre a organização das sociedades emprestados da “teoria das elites”, uma corrente teórica que nasceu para afirmar a impossibilidade das democracias. Os primeiros teóricos dessa corrente (Mosca, Pareto e Michels) consideravam que um “governo do povo” é uma fantasia inatingível (Miguel, 2002) e

grande parte da teoria política contemporânea absorveu essa ideia que guiou a concepção hegemônica de democracia do século XX.

A tese da “democracia concorrencial”, cujo fundador é Joseph Schumpeter, constitui o divisor de águas da teoria democrática. No momento em que Schumpeter apresentou sua teoria democrática, em 1942, a presença popular na política estava sendo associada mais com totalitarismo do que com a democracia devido à promoção da participação popular nos regimes totalitários da Alemanha e da União Soviética. O Ocidente buscou, então, demonstrar a existência de uma verdadeira democracia, apesar da evidente ausência do “governo do povo” (Miguel, 2002).

Antes de ingressar na teoria schumpeteriana especificamente, é importante salientar o trabalho de Weber e sua inspiração para autores como Schumpeter. Segundo Max Weber, a democracia deve ser concebida como um mecanismo institucional para eliminar os mais débeis e estabelecer os mais competentes na luta competitiva pelos votos e poder (Held, 2006). Ele estava preocupado em encontrar “vias para garantir um equilíbrio efetivo entre a autoridade política, uma liderança qualificada, uma administração eficiente e um grau de responsabilidade política” (ibidem, p. 200). Schumpeter desenvolverá de forma mais objetiva essa teoria elitista sobre a democracia.

Primeiramente, Schumpeter busca demolir o que ele chama de “doutrina clássica”, no qual a democracia corresponde em um “método para promover o bem comum através da tomada de decisões pelo próprio povo com a intermediação de seus representantes” (Schumpeter, 1984, p. 313). O principal ponto desta doutrina criticado pelo autor é a própria noção de bem comum. Ele observa que não há um bem comum, pois “para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas” (ibidem, p. 307). Outra crítica refere-se à irracionalidade do cidadão comum e a falta de bom senso das pessoas ao determinar o que é melhor quando estão em jogo questões públicas (ibidem, p. 318). Dessa maneira, nota-se que as conclusões do autor são baseadas em uma visão de “natureza humana”, no qual as pessoas são egoístas e incapazes de se preocupar com os interesses coletivos.

Schumpeter (1984) sintetiza seu esforço conceitual da seguinte forma: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (ibidem, p. 328). Assim, nota-se que o autor desenvolve um conceito de democracia enquanto método que elimina o ideal de soberania popular. Schumpeter (1984) não fala de representação política, mas de liderança. Dessa forma, os

governantes não precisariam prestar contas de seus atos aos cidadãos comuns. “A vontade do povo é o produto e não a força motriz do processo político” (ibidem, p. 322).

A democracia schumpeteriana, portanto, adaptou a democracia aos preceitos elitistas, inspirando diversos autores. Contudo, essa concepção apresenta diversas limitações. Primeiramente, esse modelo não abre espaço para nenhum outro tipo de participação política que não seja o voto. Segundo, é a descrição de natureza humana feita por Schumpeter, no qual os indivíduos são apáticos e irracionais politicamente (Held, 2006). Porém, o problema não está na falta de capacidade e interesse político e sim no fato da política não fazer parte da vida cotidiana dos indivíduos (Querino, 2006). Muitos eventos históricos, como as lutas dos movimentos sociais, demonstram que o indivíduo pode ser muito ativo e interessado quando o assunto é política, dependendo de alguns incentivos e oportunidades políticas.

Os teóricos posteriores tentaram preencher essas lacunas da democracia schumpeteriana. Um dos herdeiros dessas ideias é Anthony Downs (1957). O autor busca mostrar que em razão da vontade de permanecer no poder, os governantes se tornariam os mais fiéis servidores do povo, promovendo melhorias incessantes em suas condições de vida (*apud* Miguel, 2002). Ademais, Downs também é responsável por trazer de volta a racionalidade do indivíduo. O indivíduo racional vota no partido que ele acredita que poderá lhe proporcionar mais benefícios, deste modo, o princípio de maximização individual dos atores individuais é compatibilizado com racionalidade própria do sistema democrático (Almeida, 2006). “Como os governos planejam suas ações para agradar eleitores e os eleitores decidem como votar com base nas ações governamentais, uma relação circular de mútua interdependência subjaz no funcionamento do governo numa democracia” (Downs, 1999, p. 94 *apud* Almeida, 2006). No entanto, essa racionalidade apresentada por Downs continua reduzindo a ação humana à maximização da utilidade e de benefícios materiais, sem teorizar sobre formas de opinião e de discussão pública, deixando de lado a questão dos bens simbólicos. Não há uma racionalização societária, a sociedade não desempenha qualquer papel.

Já Robert Dahl oferece uma concepção que serve como parâmetro para estudos sobre democratização, sendo uma das principais bases para avaliar se um país é uma democracia ou não. Dahl (1989) elaborou uma teoria democrática mais sofisticada, no qual uma multiplicidade de “centros de poder” complementa a existência das minorias concorrentes. Segundo o autor, a invenção da representação permitiu a vigência da democracia em sociedades complexas e heterogêneas. O conceito de democracia de

Dahl (1956) também é centrado nas eleições como método democrático. A diferença entre Schumpeter e Dahl é que para este a competição não se dá entre os membros de uma mesma minoria e sim entre membros de diferentes minorias (Held, 2006). Mas a poliarquia também é limitada, pois a existência de inúmeros grupos na sociedade não garante que o governo dará espaço a todos da mesma forma. Além disso, como destaca Pateman (1970), embora a poliarquia seja satisfatória a respeito da igualdade política, não é com relação à participação, pois o aumento desta continua sendo visto como um perigo para estabilidade do sistema democrático.

Sartori (1994) é outro nome de destaque que afirma que a invenção da representação foi a solução encontrada para diminuir concomitantemente os “custos internos” e os “riscos externos” associados ao processo decisório. Os primeiros crescem com o aumento do número de decisores e se referem aos recursos mobilizados para se permitir a participação ampliada dos cidadãos; os segundos crescem com a diminuição do número de decisores e são os riscos da tirania, da corrupção e da incompetência. Apesar de Sartori esforçar-se em correlacionar o ideal e a prática democrática, segundo sua teoria, o povo ainda tem um papel bastante limitado, não devendo agir, mas apenas reagir (Pateman, 1970).

Downs, Dahl e Sartori são apenas alguns dos inúmeros autores que se enquadram nessa corrente liberal representativa da democracia. Outros teóricos (Lipset, 1963; Huntington, 1994; Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski, 1985) também adotam essa concepção democrática que se tornou hegemônica e serviu de inspiração para a maioria dos regimes políticos ocidentais. Podemos, então, ter uma visão geral do que é defendido por essa corrente e também das suas limitações.

A teoria liberal representativa se resume em duas ideias centrais: a ideia de restrição da participação política dos cidadãos ao voto eleitoral periódico para a escolha de seus representantes e a ideia de que a base para o processo de tomada de decisões ocorre através de preferências individuais dadas (Pereira, 2007). A justificativa para esse modelo ter se sobreposto a outros no século passado é a de que no decorrer do século XX a teoria democrática tratou de responder questões quanto a melhor forma de governo, cujos temas centrais eram a complexidade administrativa das sociedades modernas; a diluição entre os limites entre a esfera pública e privada; e a irracionalidade das massas. O elitismo democrático conseguiu responder as perguntas de formas mais contundente por conceber o Estado como um aparato administrativo, a sociedade dentro de uma lógica de mercado e a política como uma garantia dos interesses privados

(ibidem). Ademais, essa concepção liberal tem a vantagem de facilitar a diferenciação entre regimes democráticos e não democráticos, porém, isso é questionável, pois a simples realização de eleições não deve ser considerada como indício de democratização como veremos mais adiante.

Apesar do modelo liberal representativo dizer que sua concepção é essencialmente descritiva, como aponta Miguel (2002), essa concepção possui elementos normativos, ou seja, é guiada por valores não neutros, simbolizando uma forma de ver o mundo. Os liberais estão preocupados em descrever o funcionamento da democracia em uma sociedade capitalista e por isso, acabam por não enxergar a existência de problemas e limitações na relação entre o capitalismo e a democracia, ou seja, que o sistema de propriedade capitalista enfraquece a igualdade de oportunidades para influir e participar do sistema político e, assim, a própria democracia (Querino, 2006).

Portanto, ao dar fundamento aos regimes eleitorais, esses teóricos buscaram neutralizar aqueles que reivindicam um regime mais participativo e igualitário (Miguel, 2002). Entretanto, a ideia de “governo do povo” permanece à tona, especialmente porque a maioria dos regimes ocidentais não realizaram suas promessas políticas. Dessa forma, como foi observado acima, o modelo hegemônico tem sido alvo constante de críticas, tanto nos países onde o sistema já se encontra consolidado quanto nos países de democracias recentes. Sendo assim, no decorrer do século XX também foram elaboradas propostas democráticas alternativas. Estas propostas são o assunto da próxima seção.

1.2 *Conceitos alternativos de democracia*

O objetivo desta seção é apresentar o contraponto à concepção hegemônica de democracia. Ambas buscam retomar valores da democracia clássica e colocar a participação e a tomada de decisão baseada na discussão pública como fatores legitimadores da democracia. Desse modo, houve um florescimento de iniciativas com profunda evolução da percepção do que constitui um poder legítimo. É importante ressaltar que essas concepções alternativas não chegam a defender a eliminação das eleições e da representação política, mas não acham que estas sejam suficientes para que uma sociedade seja considerada democrática. Esse movimento contra hegemônico do debate democrático tentou, essencialmente, resgatar aquilo que ficou nas entrelinhas do

debate democrático do século XX (Santos e Avritzer, 2002), mas gerou também muitas ambiguidades que demonstram que esse debate ainda está longe de se esgotar.

1.2.1 O modelo participativo

O modelo participativo visa promover uma visão maximalista da democracia, por meio de uma ideia de participação para além do voto. Os teóricos participativos se empenham em encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política, além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas (Pereira, 2007).

O termo democracia participativa é usado para cobrir uma gama de modelos democráticos que vão do clássico ateniense a posições marxistas (Held, 2006). Nesse trabalho, iremos considerar as propostas contemporâneas que tiveram início na segunda metade do século XX. No geral, essas correntes participacionistas defendem um envolvimento maior do cidadão em atividades políticas, isto é, o cidadão deve estar diretamente envolvido com algum nível de tomada de decisão em assuntos, principalmente aqueles que afetam sua vida. O ponto central do argumento é a desconcentração do poder. Para isso, utiliza-se um conceito mais amplo de político que remete a vários tipos de atividades no âmbito da sociedade, não resumindo a política às instituições formais de representação do Estado (Querino, 2006).

Essa corrente contemporânea se desenvolve primeiramente nas décadas de 1970 e 1980 com autores do Norte, como Carole Pateman (1970) e C.B Macpherson (1978). Embora estivessem teorizando sobre as democracias de países desenvolvidos, estes autores foram fundamentais para desenvolver as ideias básicas desse modelo em contextos contemporâneos (Pereira, 2007). Recentemente, o participacionismo tem sido objeto de avanços teóricos e conceituais relevantes a partir de análises das experiências democráticas desenvolvidas em países de democratização recente, localizados principalmente no hemisfério Sul.

Em primeiro lugar, será feita uma análise das propostas participativas do Norte para que em um segundo momento se aprofunde nas construções teóricas baseadas em experiências do Sul. Estas últimas são as que mais se adequam ao propósito desse trabalho e ao estudo de caso aqui presente, os quais são analisar as instituições participativas venezuelanas, especificamente os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais, e a ideia de participação que guia o governo venezuelano.

a) Modelos participativos do Norte

Os modelos participativos se encontram dentro do escopo da “nova esquerda”, movimento resultante das “convulsões políticas dos anos 60, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista” (Held, 2006, p. 299). Esses autores almejavam a construção de mecanismos de participação direta nas decisões políticas em níveis locais e em outros espaços sociais para além do sistema político sem substituir os mecanismos de representação, mas conjugando-os com espaços de participação.

Carole Pateman (1970) ganhou notoriedade por ser uma das primeiras a questionar a onda elitista de democracia que se desenvolveu no século XX. O principal questionamento de sua obra “*Participation and democratic theory*” (1970) é o lugar ocupado pela participação em uma teoria da democracia moderna. Sua teoria participativa se contrapõe à ideia de que a prática democrática deveria se restringir à mera participação eleitoral dos representados. O argumento de Pateman (1970) constrói-se com base na crítica aos teóricos da democracia liberal, especialmente Schumpeter, que compreendeu as “teorias clássicas da democracia” de forma equivocada. Segundo a autora, essa interpretação das teorias participativas clássicas, que não passaria de um mito, e o argumento de que as propostas que estas defendiam não poderiam ser utilizadas nas sociedades contemporâneas geraram uma percepção errônea sobre a participação política (1992, p. 28). Desse modo, Pateman irá reconstruir a leitura de teóricos clássicos, basicamente Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G.D. H. Cole, buscando elementos para reconstruir uma teoria participativa da democracia.

De Rousseau, Pateman (1970) resgata a importância de certo nível de igualdade econômica, de forma que não interfira na prática política, e a importância da participação como mecanismo de aprendizado e aperfeiçoamento do indivíduo, bem como, a garantia de sua liberdade e a sensação de pertencimento à comunidade (1998, p. 35-36). De acordo com a autora, Mill também vai reafirmar o caráter educativo do processo participativo, além de destacar a importância do nível local para a ação política. (ibidem, p. 46). Já Cole, ao desenvolver uma “teoria associativa”, defende uma sociedade na qual os indivíduos sejam livres para se associarem e tomarem decisões. A democracia deveria ser aplicada em todas as esferas da sociedade, inclusive na esfera econômica e no espaço industrial, pois segundo sua visão, as diferenças de status entre os cidadãos limitavam as possibilidades igualitárias da participação (ibidem, p. 53-56).

Assim sendo, tem-se que Pateman utiliza como base esse autores para construir seu argumento a favor da necessidade da participação direta da população, entendendo a participação como participar na tomada de decisões em diferentes níveis da política. De acordo com ela, o caráter educativo dos indivíduos dentro de um sistema democrático deve ser desenvolvido a partir de estruturas políticas da sociedade e não apenas dentro do sistema político, pois essa função educativa desenvolveria a socialização das pessoas e as qualidades psicológicas necessárias para fortalecer a democracia. Assim, o pressuposto fundamental para a existência de um governo democrático seria a existência de uma sociedade participativa e os efeitos educativos e integrativos dessa participação não ameaçariam a democracia, mas sustentariam sua estabilidade (ibidem, p. 60-63).

Apesar de propor uma alternativa muito interessante ao considerar a possibilidade de participação direta da população nas decisões e nas estruturas de poder, Pateman trabalha a participação no interior das indústrias, sem esclarecer como essas experiências, podem ser amplificadas até o nível das instituições políticas. Ademais, ao propor o aumento dos cidadãos nas esferas de decisão, a teoria de Pateman também se encaixa em um modelo agregativo tal como a democracia liberal representativa, pois não coloca a deliberação como elemento determinante na formação da vontade dos indivíduos (Pereira, 2007). Serão esses pontos deficientes que algumas formulações teóricas da corrente participativa do Sul tentarão analisar.

Macpherson (1978) trabalha com uma proposta de democracia participativa na qual teríamos uma combinação entre partidos competitivos e mecanismos de democracia direta (*apud* Held, 2007). – O autor sustenta que a liberdade e o desenvolvimento individual só podem ser plenamente alcançados com a participação política direta e contínua dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado (ibidem, p. 303). Para alcançar esses objetivos, Macpherson procura pensar as mudanças que deveriam ocorrer na sociedade. A primeira mudança consiste na ideia de que os indivíduos deveriam deixar de ser meros consumidores e se tornar mais ativos, tornando-se menos apáticos politicamente. De acordo com ele, os motivos da apatia se relacionam com “a estrutura de classes que desestimula a participação dos que se situam nos estratos inferiores” (Macpherson, 1978, p. 113). A segunda mudança refere-se à diminuição das desigualdades sociais e econômicas, que acabam por inviabilizar as mudanças necessárias e por gerar o que Macpherson vai denominar de círculo vicioso, pois:

Não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento da participação democrática (ibidem. p. 103).

Apesar de discutir questões relevantes, conclui-se que o conceito de democracia participativa de Macpherson é vago e também está dentro de um marco agregativo das preferências. Assim sendo, apesar da teoria de Macpherson se preocupar com a abertura de espaços e com a participação numérica dos cidadãos, não chega a tematizar muito sobre a qualidade do debate. Macpherson, como Pateman, trata da apatia dos cidadãos e da necessidade de diminuição das desigualdades, mas não discute como se constroem as preferências, além disso, há assimetrias na participação, em particular, assimetrias de poder entre o Estado e a sociedade, que podem influenciar a efetividade desses processos.

Em suma, o princípio justificativo do modelo de democracia participativa do Norte é que o direito igual para todos de autodesenvolvimento somente pode ser alcançado em uma sociedade participativa. Defende-se a participação direta dos cidadãos na regulação das instituições chave da sociedade, incluindo o local de trabalho e a comunidade local (Held, 2007), mas sem abrir mão de alguns elementos da democracia liberal representativa tais como o voto periódico, os partidos políticos e os representantes políticos. A nova esquerda articula preocupações expressadas por movimentos sociais, mas deixa de tocar em questões fundamentais. Apesar dos esforços dos autores em retirar o debate da linha do liberalismo e do marxismo, eles dizem muito pouco sobre como organizar a economia, como relacioná-la com o aparato político e como combinar instituições de democracia representativa com direta. (Held, 2007, p.308). Eles não discutem seriamente o problema da desigualdade da participação, no que tange a quem participa e como participa.

Por fim, de acordo com Plotke (1997), a imagem de uma democracia participativa não deveria depender de um esforço equivocado em substituir a representação por participação. Contrariamente às concepções acima que identificam a representação como a ausência ou o papel passivo dos representados na política, o autor enfatiza as dimensões relacionais e ativas desse conceito. Na sua visão, representação e presença não são conceitos opostos, pois representar não significa substituir. Assim,

dizer que x representa y implicaria, na verdade, reivindicações de não identidade¹, relações de significado e contextualidade. Assim sendo, o oposto da representação não é a participação. Na realidade, o oposto da representação é a exclusão e o oposto da participação é a abstenção.

b) Modelos participativos do Sul

A terceira onda democrática² reinventou a democracia participativa. A redemocratização na América Latina redefiniu o significado cultural e a gramática social da democracia (Avritzer e Santos, 2002). Nesses países, passou-se a reivindicar direitos de moradia, direitos a bens públicos, direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença, ou seja, questionou-se uma gramática societária e estatal de exclusão, herança de um Estado autoritário, a fim de propor outra mais inclusiva (ibidem, p. 12).

As teorias analisadas nesta seção reconhecem a importância das teorias de transição e consolidação democrática para o debate sobre democracia na América Latina, mas também procuram demonstrar as suas limitações, ao afirmarem que os teóricos da transição restringiram a ideia de democracia aos pressupostos do modelo liberal representativo (Pereira, 2007). Uma análise centrada apenas no espaço institucional da política pode ignorar todo um conjunto de práticas cotidianas e a relação entre Estado e sociedade. De acordo com Dagnino (2006):

Ao conceber a democracia como mero exercício de representação política (eleitoralmente autorizada) no campo do Estado, se reproduz uma separação conceitual entre sociedade civil e a sociedade política que impede a análise das continuidades entre elas e, portanto, o entendimento da democratização como um processo que se origina na sociedade mesma e transforma (p.18).

O debate abordado aqui se conjuga em três pontos centrais: a consolidação da democracia eleitoral na América Latina; uma insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social; eficácia governamental e inclusão política; e a análise de experimentos de inovação democrática que vem se desenvolvendo em diferentes países do Sul (Dagnino, 2002; Dagnino et al., 2006, *apud*, Pereira, 2007).

¹ Segundo Plotke (1997) conceitos de representação que reivindicam uma identidade e fusão completa entre um representante e aqueles que buscam representação são muitas vezes utilizados como discursos em regimes autoritários e populistas

² O termo “ondas da democratização” foi cunhado por Samuel Huntington (1994) e corresponde a movimentos simultâneos que ocorrem em um curto prazo de tempo levando países não democráticos para regimes democráticos, A Terceira Onda de Democratização teria começado em 1974 com a “Revolução dos Cravos” em Portugal, se estendeu para a América Latina no final dos anos 70 e início dos 80 e se propagou para o leste europeu no final dos anos 90.

As críticas à concepção hegemônica de democracia na América Latina surgiram da insatisfação com os resultados da democracia formal e as frustrações devidas aos limites dessa abordagem para explicar o baixo desempenho dos novos governos democráticos em vários países que tinham passado por regimes autoritários (Avritzer, 2002). Esse déficit de implementação da democracia levou vários autores latino-americanos a observar com maior atenção esses problemas que se concentravam nos aspectos formais do modelo liberal representativo de democracia. Autores como Avritzer e Dagnino destacaram que a maioria dos estudos sobre transição democrática teria dado muita ênfase ao papel das elites políticas, desconsiderando a emergência de novos atores sociais e seu potencial democratizador.

A preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica, mas recebe uma resposta diferente. Ambas negam as concepções substantivas e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana (Avritzer e Santos, 2002, p. 08). No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana não se dá apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, mas a partir de dois critérios distintos: “a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (ibidem).

Segundo Avritzer e Santos (2002), o problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui uma simples obra de engenharia institucional, mas “nova gramática histórica”. Dessa forma, pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica abordar os elementos culturais dessa mesma sociedade (ibidem, p. 09). São dois os elementos que esses autores pensam para um modelo democrático participativo: o procedimentalismo e o papel dos movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural (ibidem). O primeiro elemento consiste em uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais (Cohen, 1997, *apud* Avritzer e Santos, 2002). Com relação ao segundo elemento, tem-se que diversos autores passaram a levantar, no campo da teoria dos movimentos sociais, o fato de a política envolver uma disputa sobre um conjunto de significações culturais. Essa disputa levou a uma ampliação do campo do político no qual ocorreria uma disputa pela ressignificação de práticas (Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998). Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela

ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção de atores sociais excluídos no interior da política (Avritzer e Santos, 2002, p. 09-10).

De acordo com Avritzer (2002), os diferentes movimentos sociais que surgiram na América Latina durante os anos 80 e 90 introduziram mudanças importantes na cultura política. Houve um aumento por demandas para uma maior moralização da vida política; a emergência de formas públicas de discussão e deliberação; e o surgimento de uma maior autonomia organizativa dos novos movimentos, transformando os padrões de clientelismo dominantes nesses países. Para o autor, a sociedade civil introduziu inovações políticas de grande importância para a democratização dos países latino-americanos. Muitas dessas experiências foram incorporadas no nível institucional, encontrando obstáculos como a persistência de práticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas no interior do Estado. Em razão desses obstáculos é que Avritzer (2002) considera a institucionalização de mecanismos participativos como o caminho para democratizar as estruturas e o funcionamento do Estado.

Na visão de Avritzer e Costa (2004), ao longo dos anos 90, uma nova abordagem sociológica de democratização na América Latina vai se desenvolver, refutando a homologia entre os processos de construção institucional e de democratização societária subentendida nas teorias da transição (Avritzer e Costa, 2004, p. 703). Essa abordagem procura mostrar que, ao lado da construção de instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa etc.), a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas “práticas cotidianas” (Avritzer, 1996, p. 143). A crítica sociológica às teorias da transição indica a necessidade de estudar, de forma reconstrutiva o relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções se encontram o movimento de construção da democracia:

Os processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderiam permanecer confinados na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas (Avritzer e Costa, 2004, p. 704).

Dessa forma, para superar as debilidades da democracia representativa seria preciso criar espaços para aproximar a sociedade do Estado por meio de um desenho institucional que permita a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão.

No decorrer dos anos, passou a existir uma tensão entre a busca por novos modelos democráticos mais legítimos e o interesse empírico pelo estudo de novas experiências na literatura latino-americana sobre participação política. Estas últimas consideram que apesar da existência de mecanismos de participação ser uma consequência direta ou indireta por uma maior democratização do Estado, tais mecanismos não necessariamente levarão de forma automática a uma maior democratização. Sendo assim, é necessário compreender como essas demandas são processadas e considerar o espaço de participação como relações complexas que envolvem forças heterogêneas e atores diversos tanto do Estado como da sociedade (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

Diante do que foi exposto, percebe-se que o modelo participativo do Sul não reivindicava uma nova repartição dos poderes, tal como o modelo participativo do Norte. A nova democracia participativa passa a entender “democracia” como a qualidade do vínculo entre governo e sociedade. Assim, a democracia é mais que simples agregação de preferências, é pluralismo, deliberação na sociedade e interação permanente com o Estado, isto é, “a democracia deixa de ser um regime e passa a ser uma forma de sociedade” (Rosanvallon, 2009). As inovações institucionais propostas requerem uma representação política que transborde as eleições e o legislativo, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo (Lavalle; Houtzager; Castello, 2006). Isso se deve principalmente à insatisfação dos cidadãos com as instituições tradicionais de representação na América Latina. Portanto, um novo parâmetro de relação entre o Estado e a sociedade foi desenvolvido na região com vistas a superar a crise de representação que assolava esses países e dar maior legitimidade as instâncias políticas.

1.2.2 Sociedade Civil, Estado e Espaço Público no contexto latino-americano.

Para entender quais são os processos e as dinâmicas que levam à criação de instituições participativas e de que maneira tais instituições podem ou não contribuir para o aprofundamento da democracia, é necessário uma reflexão em torno do papel dos diferentes atores envolvidos, especificamente, o papel da sociedade civil e do Estado. Em primeiro lugar, é importante compreender que há diferentes conceitos de sociedade civil, estruturados a partir de distintos programas de ação e influências teóricas. A sociedade civil tem sido vista como “uma esfera não estatal, antiestatal, pós-estatal e até supraestatal” (Gómez, 2003 *apud* Pinheiro, 2006, p. 75). Segundo Pinheiro (2006), o

conceito tem uma tortuosa história no campo das ideias políticas, apresentando distintos significados dependendo das posições teóricas, do contexto histórico e da forma de autoridade política no período em questão. Nesse sentido, há quatro matrizes teóricas que se esforçam para pensar a sociedade civil atualmente (Pinheiro, 2006).

A primeira vertente teórica é a neotocquevelliana³, para a qual a sociedade civil consiste em um local habitado por organizações de associação livre, da qual o cidadão pode participar de acordo com os seus interesses privados, vinculando-se com outros por intermédio da ajuda mútua (ibidem, p. 85). Assim, a sociedade civil é composta por associações voluntárias e livres que contribuem para a estabilidade da democracia liberal (ibidem). A segunda vertente é a neoliberal, na qual a sociedade civil é considerada de “uma maneira mais passiva, menos como uma esfera contraposta ao Estado e ao capitalismo e mais como um complemento ou mesmo um substituto para o Estado e o mercado” (ibidem, p. 86). Dessa forma, a sociedade civil não seria o reino da luta e da emancipação, mas sim o reino da estabilidade e da responsabilidade social, seu fortalecimento seria a maneira eficiente de combater a injustiça e a exclusão (ibidem). As organizações sem fins lucrativos ou organizações não governamentais (Terceiro Setor) são usadas para descrever os atores da sociedade civil.

A terceira matriz é a habermasiana. Habermas utiliza a sociedade civil para ligar a esfera pública⁴ e o sistema político. Porém, a sociedade civil de Habermas tem um conteúdo anti-institucional, em razão de o autor enxergar na relação do Estado com a sociedade civil um perigo de colonização desta por aquele. Habermas desenvolve desta forma, a ideia de uma democracia em sua versão procedimentalista, preocupada em garantir às instituições políticas a possibilidade de se comunicar com a sociedade civil, sem absorvê-la. Neste sentido, Arato e Cohen propõem duas modificações importantes no conceito de sociedade civil habermasiano. Eles propõem uma transformação estrutural, de acordo com a qual o conceito de sociedade civil se liga com movimentos sociais e instituições que podem se localizar tanto na esfera privada quanto na pública e tem como objetivo deter ações do mercado e do Estado nos pontos de contato entre estes e a sociedade civil (ibidem, p. 89). Avritzer resume essas diferenças da seguinte forma:

³ De acordo com Tocqueville, “a liberdade de associação se tornou uma garantia necessária contra a tirania da maioria”.

⁴ De acordo com Habermas, a esfera pública consiste em uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (Habermas, 1997, p. 92)

“Habermas na Teoria da Ação Comunicativa só consegue pensar em táticas defensivas do mundo da vida em relação ao sistema, ao passo que Cohen e Arato tentam constituir a sociedade política e econômica enquanto um instrumento ofensivo da sociedade civil contra a sua própria colonização pelo sistema.” (Avritzer, 1994 *apud* Pinheiro, 2006, p. 89).

Em suma, Arato e Cohen veem a sociedade civil como uma forma de ação comunicativa habermasiana, ou seja, um processo de deliberação através do qual os indivíduos podem estabelecer a validade de reivindicações morais. A sociedade civil seria uma forma de refrear o que Habermas chama de “colonização do mundo da vida” (Pinheiro, 2006, p. 90).

Para a última vertente teórica, a gramsciana, a sociedade civil consiste no “conjunto de organismos designados vulgarmente como privados” (Gramsci, 2001 *apud* Pinheiro, 2006, p. 93). Esta seria formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura, isto é, os ditos “aparelhos privados de hegemonia”⁵ (Pinheiro, 2006, p. 93). A sociedade civil é considerada uma das esferas principais do Estado visto em seu sentido ampliado; a outra seria a sociedade política⁶. De acordo com Gramsci, a sociedade civil não é um mero terreno de iniciativas privadas, mas tem desde logo uma função estatal, na medida em que se põe como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade” (Nogueira, 2003, p. 186). A sociedade civil gramsciana não se sustenta fora do campo do Estado, mas é uma figura deste (*ibidem*, p. 191).

Todas essas concepções de sociedade civil apresentadas acima cabem na realidade contemporânea e trazem consigo projetos políticos e sociais correspondentes (Nogueira, 2003, p. 196). Para análise da sociedade civil venezuelana⁷ é importante entender esta interação entre a sociedade civil e o Estado de forma mais ampla, visto que o Estado atua diretamente na construção dos projetos políticos. É preciso, então, pensar a complexidade da atuação do Estado e de suas relações com a sociedade civil e entender a maneira em que essas relações influenciam e são influenciadas pela criação

⁵ Os aparelhos privados de hegemonia consistiriam nos organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (Gramsci, 2004 *apud* Pinheiro, 2006).

⁶ Os aparelhos privados de hegemonia consistiriam nos organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (Gramsci, 2004 *apud* Pinheiro, 2006).

⁷ Na Venezuela, o Estado tem um papel muito importante na instauração de mecanismos participativos e na formação da esfera pública.

de mecanismos participativos. Poulantzas (1980), inspirado em Gramsci, introduz a ideia de que o Estado não pode ser considerado como um bloco monolítico, mas como uma arena de lutas na qual os setores populares são considerados como atores capazes de disputar o poder. (Poulantzas, 1980, *apud* BAGGIA, 2011, p. 32).

As visões de sociedade civil apontadas acima inspiraram autores latino-americanos que passaram a afirmar que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores e formas variadas de relação com o Estado. Dagnino, Olvera, Panfichi (2006) abordam a sociedade civil não como um ator coletivo e homogêneo, mas como um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, frequentemente opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos com seus próprios canais de instituição (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006, p. 23). O Estado também é considerado um ator bastante heterogêneo e se constrói, historicamente, de maneira simultânea com a sociedade civil. As instituições estatais se formaram em diferentes ciclos ou períodos políticos, isso faz com que diferentes níveis ou entidades estatais se orientem por distintos projetos políticos. Na América Latina essa diferenciação estaria mais clara:

“O precário equilíbrio de poderes que se experimenta na América Latina é derivado da combinação, em muitos países, de um sistema presidencialista acoplado a um sistema multipartidário que não permite criar maiorias parlamentares estáveis, coloca crescentes desafios a governabilidade e torna mais complexo o cenário dos encontros entre a sociedade e o Estado e das relações entre sociedade civil e sociedade política” (ibidem, p. 35).

Para Dagnino (2002), as transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil na América Latina se expressam em novas relações entre eles:

“O antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil.” (Dagnino, 2002, p. 13).

A adesão a esse paradigma se deu de forma diferenciada. A aposta em uma atuação conjunta de encontros entre o Estado e a sociedade civil levou a desenhos variados desses encontros, que poderiam se dar em relações formalizadas ou menos formalizadas, cuja iniciativa de criação poderia variar. Portanto, com o modelo participativo do Sul há uma re-significação da sociedade civil e do Estado. O Estado deixa de ser visto como um inimigo com o qual a relação era de confrontação, para ser

visto como uma instituição com a qual se pode e se deve cooperar, devendo responder legitimamente às necessidades da cidadania.

O conceito de espaço público também é um dos eixos de inovação democrática na América Latina. Os espaços públicos são instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas. Essas instâncias são heterogêneas, não devendo ser monopolizadas por nenhum ator social ou estatal. O espaço público deve refletir a pluralidade social e política, pois isso viabiliza o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade, nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

Avritzer (2002) destaca que a formação de uma esfera pública democrática na América Latina se constitui em uma reação ao peso do caminho específico de formação cultural e construção de nação da região. Sendo assim, torna-se necessária uma ênfase distinta nas articulações entre os processos de deliberação pública e tomada de decisão na América Latina. Como ressalta Avritzer e Costa (2004):

É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos (p. 723).

A criação dos mecanismos participativos e sua institucionalização estão associadas à emergência de novas ideias e práticas. A teoria habermasiana nos permite associar a democracia com o relacionamento entre as instituições políticas e as redes informais de comunicação no nível da esfera pública (Avritzer, 1996, p. 158). O modelo discursivo de espaço público de Habermas (1997) enfatiza a necessidade de separação clara de funções entre a sociedade civil e a sociedade política e de autolimitação dos atores civis. Para Avritzer e Costa (2004), essas reservas são compreensíveis quando se considera que o modelo foi formulado por referência empírica a um contexto em que há mecanismos efetivos de controle do Estado pelos cidadãos e os partidos políticos. Embora tenha ocorrido nos últimos tempos uma “crise de representação” e um desencantamento com os partidos, essas estruturas são eficientes como intermediação entre a sociedade civil e o sistema político. No entanto, na América Latina, “os partidos se constituíram, historicamente, a partir de máquinas partidárias capazes de distribuir,

privadamente e por meio de acordos clientelistas, benefícios públicos⁸” (Avritzer e Costa, 2004, p. 723).

Posto isso, constata-se que, para Avritzer (2002), Habermas padece de uma limitação fundamental na sua análise do espaço público, já que o considera principalmente defensivo, mas não uma instância com potencial ofensivo, capaz de incidir efetivamente no poder político, a não ser por um mecanismo indireto: a influência. Nesse sentido, é que Avritzer defenderá a possibilidade de uma conexão da sociedade com o Estado por meio de diversos mecanismos institucionais e legais que lhe abririam capacidades de implementação de políticas públicas. Desta maneira, ao invés de considerarmos apenas a direção “de baixo para cima” na relação entre Estado e sociedade civil, partiremos da ideia de um fluxo de comunicação cuja direção pode variar. A possibilidade de que o ponto de partida da prática democrática seja a própria sociedade e que o sistema político seja ancorado nas práticas participativas que deram origem à democracia, constitui um horizonte de utopia possível. Tal utopia resgata o horizonte político das concepções clássicas e associa à moralidade da modernidade (Avritzer, 1996, p. 158).

Peter Evans (1996) também se aprofunda na relação entre Estado e sociedade civil e o papel da esfera pública. Ele nota que a existência de “interesses homogêneos” ou “compartilhados” promove a construção de sinergia, mas não chega a analisar o processo de formular políticas que atendem interesses de atores estatais e da sociedade (*apud* Abers, 2003). Evans (1996) destaca ainda a necessidade de o Estado estar inserido em uma série de alianças que o liguem com a sociedade e possam prover os canais institucionalizados para a negociação de objetivos e planos de ação, porém, o autor ressalta que a própria atuação do Estado pode ter efeitos imprevisíveis sobre diferentes setores da sociedade⁹ e sobre as políticas públicas (*apud* Baggia, 2011, p. 31).

De forma análoga, Abers (2003) mostra que é possível, sob certas circunstâncias, a promoção de mecanismos participativos desde o Estado, sem que eles se tornem simplesmente mecanismos de cooptação ou controle da população, como aponta grande parte da literatura latino-americana. A autora destaca que políticas participativas criadas pelo Estado sob a perspectiva da “autoridade” são capazes de

⁸ A questão partidária na Venezuela é essencial para compreender a formação de espaços públicos alternativos que interconectassem de forma mais legítima a sociedade civil e o Estado. Essa questão será vista com maiores detalhes nos próximos capítulos.

⁹ Evans (1996) ressalta que o Estado não deve restringir suas alianças a um único setor da sociedade, mas tentar construir alianças amplas com vários setores da sociedade.

solucionar problemas e fazer valer decisões (p. 257). Posto isso, Abers (2000) enfatiza que as relações entre Estado e sociedade não podem ser estudadas como algo que se dá exclusivamente de cima para baixo ou de baixo para cima, mas como um processo interativo que pode ter resultados positivos ou negativos.

Por fim, percebe-se que as concepções e teorias latino-americanas apresentadas até aqui eliminam qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como a grande responsável pelo aprofundamento democrático. Foi possível notar que o Estado cumpre um papel essencial nesse processo, sendo que o ponto focal deve ser a articulação entre o Estado e a sociedade civil. Sendo assim, tem-se que as matrizes culturais e o contexto político-econômico são componentes essenciais para analisar os padrões de confrontação e colaboração entre o Estado e a sociedade civil e a construção das instituições participativas. Como foi visto acima, para o modelo participativo do Sul o foco central é o de reconstruir as relações entre Estado e sociedade civil de modo que se estabeleçam desenhos institucionais mais democráticos.

Nas próximas seções, chamamos atenção para o estabelecimento de desenhos institucionais mais democráticos, os quais se propõem os modelos participativos. Com base em estudos sobre os mecanismos participativos brasileiros, sustentamos a centralidade que variáveis institucionais têm assumido nos estudos sobre essa temática. O objetivo dessa análise institucional é mostrar como elementos de cunho normativo, como as regras e os procedimentos que governam o processo participativo, podem moldar e determinar os tipos e o sentido das dinâmicas deliberativas e representativas empreendidas no interior das instituições participativas. Dessa forma, uma questão crucial é saber como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. Para responder essa questão é importante retomar antes a perspectiva institucionalista e observar o entendimento das instituições na Ciência Política.

1.3 A Perspectiva Institucional

Considerando que faremos um estudo sobre as instituições participativas da Venezuela, é interessante conhecer a perspectiva teórica institucionalista, pois é nela que encontramos uma discussão mais detalhada sobre desenhos institucionais. O institucionalismo é uma perspectiva teórica que trata da relação entre Estado e sociedade, cujo foco não é mais o Estado, mas as próprias políticas públicas ou ações do governo. Essa abordagem surgiu na Ciência Política nos anos 70 e 80 e leva em

consideração a influência da instituição sobre a ação dos atores como agentes capazes, a partir das suas escolhas, de interferir no processo político.

O institucionalismo passou por uma renovação nas últimas décadas, tornando-se uma noção mais dinâmica e flexível do processo de tomada de decisões políticas. De acordo com a visão neo-institucional, os atores não atuam em um vácuo, onde contam apenas as suas posições de poder, mas situam-se em contextos institucionais específicos compostos por regras de funcionamento da política estabelecida em normas informais, no direito positivo e em formatos organizacionais específicos (Teixeira, 2010). Não são somente os indivíduos ou grupos que têm força relevante para influenciar as políticas públicas ou a escolha pública, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (ibidem). Portanto, além da forma e capacidade de influência dos interesses, a estrutura institucional política afeta o conteúdo desses interesses e as preferências dos atores envolvidos.

Há duas perspectivas para responder como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos: a perspectiva calculadora e a perspectiva cultural. Segundo a perspectiva calculadora, as instituições afetam o comportamento dos indivíduos por fornecerem informações úteis de um ponto de vista estratégico. Já a perspectiva cultural defende que as instituições afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação (Teixeira, 2010). Essas duas perspectivas são combinadas de formas distintas pelo neo-institucionalismo.

De acordo com Hall e Taylor (2003), o neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, há pelo menos três vertentes relativamente definidas. Entretanto, esses ramos podem ser agrupados em uma mesma vertente, pois compartilham da percepção de que as instituições capacitam ou restringem em grande medida as ações individuais ou grupos, influenciando os resultados e podendo alterar os objetivos.

Para o institucionalismo histórico, o processo decisório sobre políticas públicas resulta não apenas dos interesses ou preferências mobilizados pelo autointeresse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. Os tomadores de decisão agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (Hall e Taylor, 2010). Os institucionalistas históricos conceituam a relação entre as instituições e o comportamento individual de forma muito genérica, adotando tanto a perspectiva calculadora quanto a perspectiva cultural na questão da relação entre

instituições e ações na sua análise (Teixeira, 2010). Essa abordagem também enfatiza as assimetrias de poder ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições e o acesso desproporcional ao processo de decisão (ganhadores e perdedores).

Segundo o institucionalismo da escolha racional, a influência das instituições sobre a ação individual está no cálculo estratégico e nas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. Finalmente, na visão da Sociologia, as instituições influenciam o comportamento ao especificarem o que se deve fazer e o que se pode imaginar fazer em um contexto dado. Não influenciam apenas o cálculo estratégico dos indivíduos, mas também suas preferências. As organizações adotam formas e práticas institucionais que reforçam sua legitimidade social e de seus adeptos, ou seja, que têm grande valor num ambiente cultural mais amplo (Hall e Taylor, 2003).

Salienta-se, então, que essas três correntes são limitadas, por isso, Hall e Taylor (2003) recomenda intercambiá-las, resgatando seus principais elementos de interesse dependendo do objeto de pesquisa. Assim sendo, de acordo com Almeida (2006), se as instituições ajudam a construir politicamente as preferências e os interesses dos indivíduos, significa que o cálculo estratégico e a cultura política não podem ser vistas isoladamente como condicionantes da ação política (p. 48). Em contrapartida, é importante ressaltar que os atores e a cultura política também influenciam o formato institucional, havendo uma relação de interdependência entre estes. Assim, a instituição também é um fenômeno social, e não apenas material. Os atores são inseparáveis das instituições, pois suas ações somente são possíveis em virtude destas, particularmente do tipo de cultura política dominante nas interações dos agentes. A cultura política constrói as instituições e é produzida pelas mesmas. Dessa forma, nossa abordagem também está pautada em uma perspectiva histórica, já que consideramos que o processo histórico e o contexto cultural venezuelano condicionaram os resultados e/ou desempenho das instituições participativas, bem como a escolha dos atores ao longo do tempo.

Nesse sentido, com base nas abordagens expostas acima, tentaremos articular a perspectiva calculadora e a perspectiva histórica para compreender o funcionamento das instituições participativas venezuelanas. Com a exposição teórica feita acima, podemos retirar algumas variáveis que são importantes na compreensão do efeito sobre o comportamento dos atores estatais e dos atores da sociedade civil que as instituições participativas podem ter.

Levando-se em conta que a interação entre os aspectos institucionais e sociais diferencia-se de acordo com fatores de ordem política, social, cultural e comportamental

(Cruz, 2005 *apud* Almeida, 2006), tentaremos, no decorrer desse estudo, definir esses fatores no contexto venezuelano a fim de compreender a formação dos mecanismos participativos na Venezuela e se estes podem impor algum tipo de transformação na cultura política do país. Nosso ponto de partida é o de que, independente dos objetivos, as instituições capacitam ou restringem as ações dos atores, influenciando os resultados, podendo torná-los até contrários às metas iniciais.

1.3.1 Desenho Institucional

Tendo em vista a discussão apresentada acima, essa seção questiona como as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas das instituições. Essas variáveis vêm ganhando centralidade nas discussões sobre as instituições participativas¹⁰ e nesse estudo buscaremos definir algumas dessas variáveis a fim de analisarmos os mecanismos participativos da Venezuela, especificamente os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunitários. Dependendo das configurações desses conselhos, pode haver maior ou menor democratização em relação aos processos decisórios, especialmente em função das regras e procedimentos que condicionam a atuação dos agentes no interior dessas instituições participativas.

Dado que os desenhos institucionais não são neutros, as escolhas em torno dos mecanismos participativos incidem diretamente na sua atuação, produzindo uma série de consequências para os resultados da participação (Faria e Ribeiro, 2011, p. 127). Segundo Fung (2004), é possível afirmar que o desenho escolhido pode incidir: i) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; ii) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; iii) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia; e iv) na capacidade de mobilização popular (*apud* Faria e Ribeiro, 2011, p. 128).

Segundo Faria e Ribeiro (2011), o formato institucional define quem pode participar, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões (Faria e Ribeiro, 2011). Nesse sentido, para o estudo dos conselhos venezuelanos, estabeleceremos algumas variáveis analíticas com base no estudo dessas

¹⁰ Avritzer (2009) entende instituições participativas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

autoras¹¹ (2011). Em primeiro lugar, é importante definir o grau de institucionalização dos conselhos que pode ser medida a partir de informações sobre: i) o tempo de existência dessas instituições; ii) a existência de uma estrutura organizacional; e iii) a frequência de reuniões obrigatórias. Para as autoras, um tempo maior de existência assim como a regularidade das reuniões revelam o grau de formalidade desses conselhos. Quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços.

Em segundo lugar, o potencial inclusivo e democratizante dos conselhos também pode ser mensurado a partir da presença de regras qualificadas que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão (Faria e Ribeiro, 2011). A composição das instituições é um aspecto importante a ser considerado, pois incide de forma direta nos processos de tomada de decisão e na distribuição de poder no interior dos conselhos. Sendo assim, analisaremos nesse estudo as informações sobre a distribuição e a proporcionalidade de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade civil nos conselhos venezuelanos. Por conseguinte, os processos decisórios dentro das instituições tem grande relevância nesse estudo e podem ser analisados a partir dos critérios que regem os processos de votação: as normas acerca de quem elabora a pauta dos conselhos e como ela pode ser alterada (*ibidem*). Como a pauta é composta pelos assuntos que serão deliberados pelos participantes, sua construção indica a capacidade dos atores de intervir no processo decisório. Assim, “uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é uma boa preditora do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vozes estarão inseridas nesse processo” (*ibidem*, p. 128). Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, indica um grau de democratização mais baixo. Ademais, saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante para avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições.

Em terceiro lugar, o compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros também é um aspecto importante para a democratização, pois sem capacitação, dificilmente os indivíduos participarão adequadamente do processo decisório, no qual é propensa a assimetria de informações em favor dos atores

¹¹ Destaca-se que o estudo de Faria e Ribeiro (2011) se baseia em pesquisas sobre as instituições participativas brasileiras, contudo, a análise sobre desenho institucional feita pelas autoras pode ser facilmente transplantada para outros casos como os da Venezuela.

governamentais. Assim, é preciso observar também informações sobre as estruturas de funcionamento que capacita os atores a tomarem suas decisões (ibidem). Avaliaremos então, a presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate; e a previsão de conferências que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores.

Por último, na visão de Faria e Ribeiro (2011), a representação no interior dos conselhos também é uma variável institucional importante. Os estudiosos do aprofundamento da democracia têm focado em inovações institucionais que acolhem diversas formas de participação no desenho e implementação de políticas públicas, mas sem prestar atenção à problemática da representação. Segundo Lavallo, Houtzager e Castello (2006) há uma conexão entre a reforma da democracia e as transformações em curso na representação política, transformações no sentido da pluralização dos atores com investidura para realiza-la e da diversificação dos lugares em que é exercida (p. 49). A exploração analítica de horizontes de experimentação institucional para a reforma da democracia, em geral, está centrada nas capacidades de influência da sociedade sobre o poder político. Observa-se, então, que a literatura de aprofundamento da democracia por meio de inovações institucionais ainda dá pouca atenção às transformações da representação política nesse processo. De acordo com Lavallo, Houtzager e Castello (2006), o papel dos atores da sociedade civil, enquanto atores que realizam funções de representação política, é de suma importância na análise dos mecanismos participativos.

Portanto, baseado em Lavallo, Houtzager e Castello (2006), consideramos a representatividade dos atores da sociedade civil relevante para entender o nível de democratização que certos desenhos institucionais participativos proporcionam. A participação de grupos e camadas da população tidas como sub ou mal representadas nos lócus da representação, por exemplo, constitui expediente-chave a estimular o melhor funcionamento das instituições políticas (p. 80). Caso a representatividade dos atores da sociedade civil não seja considerada, corre-se o risco de reintroduzir e aprofundar aquilo que se procura resolver com a democracia participativa: despolitização, desigualdade e déficit de legitimidade (Lavallo, Houtzager e Castello, 2006, p. 80). Esta variável é importante, inclusive, para lidar com os limites da teoria da democracia participativa que não considerava que a introdução de cidadãos poderia gerar a exclusão de outros. É preciso compreender quem são os incluídos e qual seu potencial de falar pelos não incluídos.

Nesse sentido, de acordo com Faria e Ribeiro (2011), as regras relativas ao processo representativo podem ser elencadas a partir de informações sobre: i) a definição de entidades que têm acento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e iii) as formas pelas quais estas definições ocorrem. Ressalta-se que essa análise não incide sobre a legitimidade da representação, mas visa apenas discutir a representação a partir de regras que indiquem: i) a existência de critérios que assegurem a pluralidade dos segmentos representados; e ii) a existência de regras sobre as formas que adquirem representação nessas instituições. Infere-se, portanto, que quanto menos as regras delimitarem as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos (Faria e Ribeiro, 2011, p. 130).

Avritzer (2008) também destaca a importância dos desenhos participativos para compreender se certa prática é democratizante ou não. Ao fazer uma análise sobre instituições participativas brasileiras¹², ele diferencia três formas pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política. A primeira forma é o desenho participativo de baixo para cima (Fung e Wright, 2003 e Baiocchi, 2003 *apud* Avritzer, 2008, p. 45). Neste caso, há livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. A segunda forma é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo não incorpora um número amplo de atores sociais, é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo. A terceira forma incorpora um processo de ratificação pública, ou seja, os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente.

Diante do que foi exposto, observa-se que para termos as informações supracitadas sobre os mecanismos participativos estudados nesse trabalho, deveremos analisar as regras levantadas a partir de documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instituições, especificamente, a Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”; a “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” e a “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno” (Sistema de Planejamento Público); e a “Ley de los Consejos Comunales”

¹² Avritzer analisa práticas participativas em diferentes cidades brasileiras (Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador).

de 2006 e a “Ley Orgánica de los Consejos Comunales (Conselhos Comunaís). Uma análise cuidadosa sobre estes documentos pode ofertar informações importantes sobre o nível de institucionalização, de democratização, bem como de representação desses espaços. Essa análise será feita no terceiro capítulo desse trabalho.

1.4 Algumas Considerações

A elaboração dessa revisão teórica sobre democracia e participação nos leva à conclusão de que teoricamente a participação política objetiva fortalecer os cidadãos e tornar o Estado mais responsivo, ou seja, a participação política em sua concepção atual deseja aprofundar a democratização da sociedade e do Estado. O fortalecimento da cidadania consiste em transformar sujeitos passivos em cidadãos ativos, que sabem que têm direitos e podem legitimamente fazer demandas ao governo. Já democratizar o Estado envolve obter maior transparência e responsividade de seus atores. Entretanto, a aplicação da participação como instrumento político efetivo, nem sempre alcança esses objetivos.

Nas seções anteriores, observamos que a concepção de participação foi modificada no decorrer do século XX e atualmente está associada à qualidade de participação do cidadão, não sendo simplesmente um modelo de agregação de preferências. Posto isso, temos que o modelo de democracia participativa desenvolvido na América Latina toma como pressuposto que o aprofundamento da democracia não visa à participação de todos os cidadãos em todas as decisões públicas e em todos os níveis de governo. A participação aqui está muito mais atrelada à relação do Estado com a sociedade, isto é, ao modo com que associações, movimentos e o próprio cidadão encontram espaços para influenciar, formular e implementar políticas e em que medida há um efetivo da *accountability*¹³.

Sendo assim, observa-se que a teoria democrática contemporânea abriga três abordagens que vinculam a presença de espaços participativos à qualidade da democracia: a abordagem participativa, deliberativa e representativa. Essas abordagens apostam na centralidade dessas instituições para conferir legitimidade às decisões políticas que vinculam uma coletividade (Faria, Silva e Lins, 2010). Desse modo, “uma

¹³ Schedler (1999) afirma que o conceito de *accountability* é complexo, sendo radial, pois nas experiências de *accountability* estão quase sempre presentes três dimensões: informação, justificação e punição, as quais, antes de denotar uma técnica específica para domesticar o poder, constituem três maneiras diferentes de evitar e corrigir o abuso de poder político (i) obrigando que seu exercício seja transparente; (ii) obrigando que os atos praticados sejam justificados; e (iii) sujeitando o poder à ameaça de sofrer sanções.

decisão coletiva só será legítima na medida em que todos aqueles sujeitos a ela tenham o direito, a capacidade e a oportunidade de participar, de forma consequente, na deliberação sobre o conteúdo desta decisão” (Dryzek, 2010; Habermas, 1996; Cohen e Sabel, 1997; Benhabib, 1996 *apud* Faria, Silva e Lins, 2010). Portanto, podemos considerar os Conselhos como espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados de mobilização social, de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública.

Assim, os Conselhos pressupõem formas de ação distintas (participação, representação e deliberação) para se constituírem em espaços efetivamente democráticos. Coloca-se, então, um desafio para essas instituições, integrar essas três formas de ação, pois embora não constituam formas de ação excludentes, a integração das mesmas não é trivial, gerando um conjunto de tensões (Warren, 2007; Cohen e Fung, 2004 *apud* Faria, Silva e Lins¹⁴, 2010). Desse modo, participação, representação e deliberação precisam ser devidamente compatibilizadas para que se possam alcançar resultados inclusivos e justos.

Por essa razão, na análise dos Conselhos de Planejamento Público e dos Conselhos Comunais buscaremos apontar algumas das potencialidades e dos limites desses conselhos em conformarem um sistema integrado que, segundo Dryzek (2010), só ocorrerá se for capaz de acomodar um tipo de deliberação que seja autêntica; se ele for inclusivo; e se ele produzir resultados políticos – seja eles na forma de leis ou de políticas públicas (Dryzek, 2010 *apud* Faria, Silva e Lins, 2010, p. 251). Devido às limitações dessa pesquisa, utilizaremos para essa reflexão, além das leis já citadas acima, estudos feitos sobre esses espaços participativos e seus resultados. É importante lembrar que o foco desse trabalho não será a legitimidade da representação nos conselhos nem a dinâmica deliberativa no interior destes, mas seu desenho institucional. Contudo, queremos destacar aqui que a articulação entre participação, representação e deliberação é essencial para o aprofundamento democrático resultante da constituição dessas instituições participativas. Sendo assim, torna-se de profunda relevância revisar algumas bibliografias que tocam nessas questões.

Finalmente, por meio de todo esse arsenal teórico e da análise dos Conselhos, buscamos visualizar também o grau de autonomia dessas instâncias, em particular, dos

¹⁴ Faria, Silva e Lins (2010) trata de Conferências de Políticas Públicas, mas iremos aplicar algumas de suas visões analíticas em nossa abordagem sobre os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais.

atores que atuam no interior desses espaços. Compreende-se autonomia aqui não como ausência de institucionalidade política e estatal, mas, conforme Cayres (2009), pela “capacidade de pensar e agir de forma própria, pela capacidade de contraposição, pela garantia do exercício de constituição de espaços coletivos próprios do associativismo civil” (Cayres, 2009, p. 60). A interpretação aqui reside na concepção de que “a autonomia é um conceito relacional, processual e interativo que informa sobre a qualidade e a natureza dos vínculos que os atores são capazes de estabelecer em um dado contexto histórico” (ibidem, p. 15). A institucionalização dos Conselhos de Planejamento Público e dos Conselhos Comunais é resultante das profundas mudanças ocorridas no ambiente institucional e atestam para as mutações significativas nas estratégias e ações dos atores da sociedade civil, entre estas, a luta tendo em vista garantir uma maior atuação dos cidadãos na vida política do país, e a própria dinâmica de atuação dos movimentos sociais que mudou substancialmente em razão mesmo das transformações do mundo contemporâneo (Cayres, 2009).

Dessa maneira, é necessário observar as possibilidades e os limites do desenvolvimento de uma atuação que respeita os princípios da autonomia dentro dos Conselhos. Pretende-se, então, investigar os efeitos que as práticas institucionais participativas produzem sobre a autonomia das organizações da sociedade civil nas suas relações com a institucionalidade político-governamental. O trabalho também se esforçará para conhecer melhor a autonomia da sociedade civil venezuelana após 1998 face às mudanças ocorridas na relação entre esta e o Estado, tendo como pressuposto que autonomia não implica uma radical distinção entre estes dois campos.

Partindo da abordagem teórica feita nesse capítulo e da abordagem histórico-contextual que será feita no próximo, procuramos compreender qual o sentido e a ideia de participação política na Venezuela, bem como sua efetividade para o aprofundamento democrático do país. No próximo capítulo situaremos a questão da democracia participativa na história venezuelana, problematizando as alterações ocorridas na sociedade civil a partir da chegada de Hugo Chávez ao poder em 1999.

Capítulo 2

Da Democratização à Revolução Bolivariana: o bolivarianismo, o chavismo e as origens dos mecanismos participativos.

O objetivo central deste capítulo é mostrar que os mecanismos participativos da Venezuela se constituem em um projeto que encontra suas raízes em experiências e demandas existentes nas bases da sociedade venezuelana desde longa data. A eleição de Chávez, em 1998, e a abertura de uma assembleia constituinte para repensar o Estado venezuelano são frutos de um longo processo de desgaste da institucionalidade liberal que ocorreu no regime *puntofijista*, bem como da articulação da sociedade civil com vistas a encontrar alternativas para aquele regime. Considerando isso, o capítulo buscará contextualizar as condições que permitiram a ascensão de Chávez à presidência e analisar os antecedentes dos Conselhos de Planejamento Público e dos Conselhos Comunais inserindo-os como parte de um processo mais amplo de desgaste da institucionalidade democrática representativa liberal no país. Ademais, esse capítulo resgata também o contexto no qual foi elaborada a Constituição da República Bolivariana de Venezuela de 1999 e analisa a presença do tema da participação no interior do texto constitucional.

No entanto, antes de fazermos uma recapitulação da história venezuelana recente, é importante ter em mente que durante toda a história recente da Venezuela, o petróleo movimentou o país economicamente e politicamente. Desde 1922, a Venezuela tornou-se dependente de um sistema econômico baseado na economia de extração. De acordo com Lombardi (2003 *apud* Ellner e Hellinger, 2003):

Durante todo el siglo XX y especialmente después de 1958, Venezuela modernizó su sociedad y sus instituciones políticas y sociales dramáticamente. Aumentó sobremanera su capacidad técnica para administrar sus sistemas de producción y mercado, pero nunca logro modificar sustancialmente su régimen económico históricamente derivado de las explotaciones (p. 15).

Tendo em vista o que foi exposto acima, passamos agora para um breve histórico do processo democrático venezuelano.

2.1 Um Panorama Histórico: da Ditadura Civil-Militar ao Pacto de Punto Fijo

A história política venezuelana do século XX mostra que houve um primeiro ensaio de democracia entre os anos 45 e 48 que logo foi substituída por um período de ditadura na década de 50, representada pela figura do ditador Pérez Jimenez. Com o

apoio dos representantes dos bancos, do comércio, da indústria e das Forças Armadas, Pérez Jiménez consolidou-se no poder com o objetivo de garantir a paz e a ordem social, liderar um processo modernizador e representar um obstáculo às tendências esquerdistas.

O partido da Ação Democrática (AD), que estava clandestinidade desde o golpe que derrubou Rômulo Betancourt¹⁵, somou-se ao Partido Comunista da Venezuela (PCV) na organização de uma resistência ao novo regime. Contudo, ações repressivas sufocaram as vozes dissonantes¹⁶. Essas ações repressivas juntamente com o apoio da classe empresarial e dos EUA¹⁷ garantiram a Pérez Jiménez a estabilidade política necessária para que ele aproveitasse um período de grande rentabilidade do petróleo venezuelano.

Em meados de 1957, as forças de oposição começaram a se organizar em uma frente única de luta contra a ditadura. A proposta de formação de uma Junta Patriótica partiu do PCV e recebeu apoio da AD, do Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), da União Republicana Democrática (URD), dos estudantes e dos militares descontentes com o regime. Essa junta foi presidida por Fabrício Ojeda, jornalista e um dos fundadores do URD. Observa-se, então, que os partidos cumpriram um importante papel na derrubada do ditador em 23 de janeiro de 1958.

Em se tratando dos partidos venezuelanos, é importante destacar que, ao contrário do que ocorreu no continente europeu e em alguns países da América Latina, no momento em que surgiram os partidos modernos venezuelanos, ainda não havia uma organização de trabalhadores e sindicatos no país. Considerando a falta de desenvolvimento social em que nasceram os partidos, “estes tiveram que assumir diversas funções, tanto políticas como sociais, que em outros países foram realizadas por estruturas autônomas e especializadas” (Rey, 1991 *apud* Mendes, 2011). Isso ajuda a explicar o estilo populista dos partidos modernos, cujas características são: o paternalismo, o apadrinhamento e o clientelismo burocrático (Mendes, 2011).

Dando continuidade ao período militar, as intensas mobilizações populares que explodiram em várias partes do país também foram essenciais para a queda desse regime. As insatisfações com a ditadura se tornaram mais intensas em 1957, ano

¹⁵ Presidente do partido Ação Democrática que assumiu o poder no Triênio Adeco (1945-1948).

¹⁶ José Augustín Catalá (1998) trata os dez anos que se seguiram do golpe de 1948 como “La década trágica”, devido às ações repressivas da Seguridad Nacional/SN.

¹⁷ Nesse período, os Estados Unidos eram simpatizantes de governos que mantivessem as tendências de esquerda sob controle.

marcado por distúrbios estudantis e populares. O governo havia convocado eleições para dezembro. Pérez Jiménez cogitava concorrer com Rafael Caldera, líder do partido social democrata cristão, COPEI, sob a condição de que Caldera não recebesse apoio de partidos clandestinos. Caldera recusou e foi preso, com isso Jiménez enfraqueceu ainda mais suas bases de apoio, especialmente da Igreja, instituição com a qual o COPEI possuía vínculos diretos e do Exército, que se dividiu entre o apoio e o rechaço ao governo. As classes populares também se aliaram aos profissionais liberais, estudantes, Igreja e Forças Armadas na grande frente que se opôs a ditadura, já que a população não se contentava mais com as grandes contradições econômicas no interior da sociedade durante esse período.

Foram as Forças Armadas que desfecharam o golpe final que obrigou Pérez Jiménez a fugir, dando início a um novo Governo Provisório, liderado pelo Contralmirante Wolfgang Larrazábal. Ele encaminhou o processo eleitoral e concorreu à presidência com Romulo Betancourt, líder da AD. Betancourt saiu vitorioso e caberia a ele levar a cabo o projeto formulado por seu partido junto ao COPEI e, em menor escala, a URD: o chamado *Pacto de Punto Fijo*, que formulou as bases do regime que se constituiria a partir de então na Venezuela. Suas diretrizes estão presentes em cinco documentos principais: (i) na declaração de Nova Iorque de dezembro de 1957, quando os líderes dos referidos partidos assinaram o compromisso de derrubar a ditadura de Pérez Jiménez; (ii) no *Avenimiento Obrero-Patronal* (Reconciliação Operário-Empresarial), assinado em abril de 1958, no qual os operários e empresários se comprometiam em respeitar a democracia, os direitos trabalhistas e a privilegiar o diálogo em detrimento do enfrentamento; (iii) o *Pacto Punto Fijo* propriamente dito que estabeleceu o princípio de *power-sharing* entre os três partidos; (iv) a Declaração de Princípios e o Programa Mínimo do Governo; e (v) a Constituição de 1961 que ratificou os compromissos e as diretrizes encaminhadas nos demais documentos (McCooy e Myers, 2006 *apud* Baptista, 2011, p. 28).

Segundo David J. Myers, o acordo entre essas elites se resumiria em seis pontos principais:

a ideia de *power sharing* ou compartilhamento do poder entre os partidos envolvidos independentemente do presidente eleito; o princípio da reconciliação e dissolução de antigos antagonismos em nome da coalizão; a garantia dos direitos e das liberdades individuais; o estabelecimento de um maior controle do Estado sobre o desenvolvimento econômico; o adiamento da distribuição das riquezas para um momento posterior – quando a transição para a democracia já

estivesse consolidada; e a definição de um posicionamento na Guerra Fria, aliado aos EUA (ibidem).

O *Pacto de Punto Fijo* significou a tentativa da consolidação das regras do jogo democrático representativo na busca de estabilidade para toda a sociedade, apoiada, sobretudo no alicerce da economia petroleira e num sistema populista de partidos e de conciliação de elites (Rey, 1991 *apud* Mendes, 2010). O pacto se manteve por 40 anos, sustentando a democracia representativa, o que situaria a democracia venezuelana como uma das mais estáveis de toda a América Latina, época em que a maioria dos países latino-americanos estava sob a égide da ditadura militar.

Ressalta-se que esse modelo de democracia foi concebido de maneira bastante centralizada, visto que não havia eleições diretas para governadores, não existia a figura do prefeito, as eleições eram feitas por meio de listas partidárias e não havia nenhuma menção à participação política do povo além do voto. Entretanto, a democracia *puntofijista* contou com expressiva *accountability*. Segundo Baptista (2011):

Esse modelo representa a busca pela estabilidade e unidade políticas através da dissolução de antagonismos e da conciliação de diferenças em oposição a um processo histórico marcado pelos golpes de Estado, ditaduras, dissidências, violência e frágeis instituições democráticas (p. 29).

Por outro lado, a *accountability* do Pacto não foi conquistada sem conflitos no interior da sociedade venezuelana, pois nem todos puderam participar desse grande acordo, havendo uma distinção entre quem estava dentro e quem estava fora da coalizão¹⁸ (ibidem). O que parecia ser um modelo social e político para outros países da América Latina, aos poucos foi dando mostras de suas debilidades em função de vários problemas acumulados ao longo de sua história política. A partir da década de 80 já havia um claro sinal de que as diretrizes políticas do *Pacto de Punto Fijo* e das regras da Constituição de 1961 não davam respostas aos graves problemas advindos de uma economia apoiada na renda petroleira. A crise política, por outro lado, se expressava na concentração do poder político nas mãos de poucos líderes, no clientelismo, na centralização, na corrupção e na partidocracia (Combella, 1998, *apud* Mendes, 2010).

Portanto, a estabilidade do presidencialismo venezuelano, após o pacto de *Punto Fijo* e até o final dos anos 80 guardava forte relação com uma brutal concentração de poder no eixo Poder Executivo/sistema partidário. Em regime de duopólio, AD e

¹⁸ O PCV, por exemplo, foi sendo aos poucos marginalizado das negociações devido aos seus laços com a Internacional Comunista, o que fez esse partido aderir à luta armada contra o regime.

COPEI partilharam o controle do processo político formal e da organização da sociedade civil; partilha definida com base nos resultados das eleições presidenciais (Melo, 2006, p. 51). O Presidente, além de porta-voz da nação, era também o árbitro desta disputa particular, cabendo-lhes as decisões referentes à partilha do poder, isto é, cabia a ele a nomeação de ministros, governadores e dirigentes de empresas estatais. No arranjo institucional resultante, os poderes Legislativo e Judiciário perderam autonomia (ibidem).

Como relata Melo (2006), as condições vigentes na Venezuela começaram a se modificar na década de 80. A economia entrou em declínio, a inflação subiu e a renda caiu, frustrando as expectativas da população quanto à melhoria do nível de vida. Ao mesmo tempo, como decorrência de três décadas de estabilidade e recursos abundantes, a sociedade havia alterado o seu perfil, ensejando o surgimento de associações e de movimentos que não mais dependiam dos partidos e não se mostravam dispostos a se submeter a eles (ibidem). Os casos de corrupção também se tornaram mais frequentes, ao passo que aumentava a percepção por parte da sociedade de que o sistema político, especialmente os partidos, era incapaz de lidar com os problemas (Anastasia, Melo, Santos, 2004 *apud* Melo, 2006).

Assim sendo, as duas últimas décadas do século XX representaram para a Venezuela um período caracterizado por uma dupla crise: crise econômica e crise política. O contexto econômico neoliberal dos anos 80 e 90 exerceu um papel importante na configuração do perfil da crise política na Venezuela. O *viernes negro*¹⁹ e o *caracazo*²⁰ fenômenos que ocorreram em 1983 e 1989 respectivamente, são a evidência de que a economia venezuelana não estava protegida das oscilações do meio internacional (Mendes, 2010). *El Caracazo*, por exemplo, representa um divisor de águas na política contemporânea venezuelana, servindo de referência para a história democrática do país por ter externalizado uma profunda comoção social, levando à desconfiança dos cidadãos em relação ao sistema político, aos partidos e seus

¹⁹ O *viernes negro* refere-se ao dia 18 de fevereiro (sexta-feira), dia em que o Bolívar sofre a maior desvalorização na história da economia no governo de Luís Herrera Campins, em função da queda vertiginosa do preços do barril de petróleo no cenário da economia mundial. O fenômeno gerou fuga de divisas, inflação e recessão.

²⁰ O *Caracazo*, em 1989, representa o auge da crise, quando explode uma revolta popular sem precedentes, resultado do acúmulo de insatisfações aprofundadas com o conjunto de reformas neoliberais implementadas por Carlos Andrés Pérez. O estopim para sua eclosão foi aumento em 100 % das passagens dos meios de transporte. A manifestação que surgiu nos morros de Caracas originou-se em forma de protesto contra as medidas do pacote econômico ditadas pelo presidente Carlos Pérez.

representantes e às medidas econômicas de cunho liberal que estavam sendo adotadas. Como destaca Mendes (2010):

As manifestações ocorridas não contaram nem com o apoio de organizações partidárias, nem de qualquer outra forma de organização política. Este foi um movimento que brotou espontaneamente das comunidades populares e ganhou dimensões nacionais, e quiçá tenha sido a primeira resposta contundente às diretrizes da política neoliberal que se tentou aplicar na América Latina, a partir da década de 80 (p. 934).

As pressões da sociedade civil se faziam no sentido de reivindicar “mais poder aos cidadãos e menos aos partidos políticos” (Lucena, 2003 *apud* Melo, 2006, p. 51). A abstenção eleitoral aumentou muito e em 1989 ocorreu uma revolta popular contra medidas adotadas pelo presidente Carlos Andrés Pérez (AD) que foi reprimida severamente pelo Exército em Caracas, ocasionando 350 mortes e deteriorando ainda mais a relação entre a sociedade civil e o sistema político (Melo, 2006). Sob o governo Pérez verifica-se a primeira fissura no duopólio partidário. Pérez chegou a firmar um acordo com o FMI sem consultar seu partido e pretendia implementar um pacote de reformas econômicas de caráter neoliberal. O resultado foi que ele não conseguiu terminar seu mandato após enfrentar duas tentativas de golpe militares lideradas pelo então coronel Hugo Chávez, em fevereiro e novembro de 1992. Apesar dos golpes terem sido fracassados, Pérez acabou sendo substituído por Rafael Caldera, eleito logo após, por uma recém-criada Convergência Nacional. Com Caldera ocorreu a segunda fissura do duopólio partidário. O presidente que estava rompido com o COPEI montou o primeiro governo democrático da Venezuela sem a presença de membros dos dois grandes partidos (Amorim Neto, 2002 *apud* Melo, 2006). No entanto, Caldera foi apenas mais do mesmo²¹, governando de forma semelhante a seus antecessores (Jímenez, 2003).

A primeira resposta ao descontentamento crescente veio em 1984. O presidente Jaime Lusinchi criou a Comissão Presidencial para a Reforma do Estado (COPRE), composta por intelectuais e acadêmicos sem filiação partidária, por um grupo de notáveis e por representantes dos partidos. Desse modo, a elite política aplicou uma

²¹ Rafael Caldera enfrentou uma ameaça de colapso do sistema bancário, o que lhe fez declarar estado de emergência econômica e assumir poderes de decreto antes que o Congresso os delegasse; veria seu capital político ser rapidamente corroído e sua frágil base parlamentar desconstituída ao adotar medidas antipopulares e apresentar um plano de reformas de corte liberal; e teria que recorrer à AD para evitar a paralisia do governo. A AD estava preocupada com essa paralisia, mas não estava disposta a conceder a Caldera mais do que necessário para sua sobrevivência, assim, o apoio se deu apenas em reformas pequenas (Corrales, 2000; Jímenez, 2003; McCoy, 1999 *apud* Melo, 2006).

série de modificações no sistema político venezuelano. De acordo com Melo (2006), as principais mudanças realizadas até 1998 foram:

- Estabelecimento de eleições diretas para governadores e prefeitos, em 1988, simultaneamente à escolha das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.
- Introdução de um sistema eleitoral misto, em 1989, nos moldes do adotado na Alemanha, em substituição ao sistema de representação proporcional de lista fechada.
- Modificação na composição do Conselho Supremo Eleitoral, que teve seu nome alterado para Conselho Nacional Eleitoral, de forma a torná-lo independente dos partidos políticos.
- Alteração do calendário eleitoral, em 1998, de forma que as eleições para o Congresso, governadores e Assembleias Legislativas passaram a se realizar um mês antes da escolha presidencial.

Apesar dessas reformas, na visão de Melo (2006), o processo de reforma política na Venezuela em sua primeira fase redundou em absoluto fracasso. AD e COPEI, condutores do processo, pretendiam reconquistar as bases de legitimidade do sistema. Para isso, tinham que torná-lo mais aberto e competitivo. Toda estratégia reformista visava diminuir a centralização política no plano federal e reduzir o controle dos partidos sobre o processo eleitoral e legislativo. Entretanto, a dinâmica da reforma acabou sendo superada pela da crise, que assumiu rapidamente um caráter sistêmico, o que desmontou o regime de *Punto Fijo* antes que a estratégia reformista lograsse resultado (Melo, 2006).

De acordo com Baptista (2011), na década de 90 houve uma intensa atividade de movimentos sociais na Venezuela, marcada pelo surgimento de novos atores sociais que queriam se fazer presentes no jogo democrático. Nesse sentido, questionava-se a legitimidade do Estado, a institucionalidade liberal, o sistema de partidos e sindicatos e exigia-se o atendimento de suas demandas (p. 37). A tentativa de golpe de Estado, liderada por Chávez, em 1992, é produto deste contexto de contestação do *status quo*. Apesar de ter fracassado, esse golpe serviu para projetar nacionalmente a imagem do tenente-coronel Hugo Chávez no sentido de personificar algo que já se passava nas ruas. A outra tentativa de golpe no mesmo ano, igualmente fracassada, proporcionou uma maior articulação cívico-militar.

A insatisfação geral não se converteu de forma imediata em um modelo para superar a crise. O panorama só mudou com as eleições de 1998, mas durante toda a

década de 90 foi possível observar o crescimento político de partidos de esquerda e a perda de credibilidade e prestígio dos partidos envolvidos na política tradicional. No interior das Forças Armadas, por exemplo, desde a década de 70, Chávez e outros militares tinham tentado articular um movimento (*Ejército de Liberación Del Pueblo de Venezuela/ELPV*) que tinha por objetivo promover algum tipo de sublevação que não teve êxito (Maringoni, 2004 *apud* Baptista 2011). O *Movimiento Bolivariano Revolucionario 200/MBR-200* surgiu, em seguida, com a mesma perspectiva e sob a mesma liderança. De acordo com Gott (2004), o ideário desse movimento tinha como referência três heróis venezuelanos: Simón Bolívar; Simón Rodríguez, que fora tutor de Bolívar; e Ezequiel Zamora, líder dos camponeses contra a oligarquia latifundiária em 1840. Foi o MBR-200 que esteve por trás do golpe frustrado de 1992. Após os fracassos, o movimento desistiu da luta armada e passou a apostar em uma campanha pela não participação que cedeu lugar à formação de uma coalizão de esquerda em torno da candidatura de Chávez, em 1998. O MBR-200 conquistou popularidade na década de 90 e transformou-se no *Movimiento Vª República/MVR* para disputar eleições.

Segundo Baptista (2011), o *Pólo Patriótico* formado para disputar as eleições de 1998, articulava uma frente única de vários partidos de esquerda. Porém, seu programa intitulado “Agenda Alternativa Bolivariana”, não era bem definido. Tratava-se, portanto, “de uma pluralidade de indivíduos e organizações que encontrou em Chávez um fator de unidade e uma possibilidade de mudança em relação ao regime anterior no que diz respeito a um governo mais voltado para as questões sociais” (Baptista, 2011, p. 38). Houve também uma apropriação da figura de Simón Bolívar por esse grupo em uma perspectiva nacionalista, antiimperialista e antineoliberal.

2.2 Antecedentes dos mecanismos participativos na Venezuela

Como veremos na próxima seção, o processo constituinte de 1998 foi marcado pelas demandas por uma maior participação da população na vida política do país. A análise dos antecedentes históricos da Venezuela demonstrou que essas demandas além de expressarem um profundo descontentamento dos venezuelanos com o sistema político, expressaram também a existência de experiências participativas anteriores a 1999. Os cidadãos desejavam autonomia política e uma relação mais direta com Estado, independente dos partidos tradicionais que não representavam grande parte da população. Dessa forma, o objetivo desta seção é o de resgatar as ideias e experiências participativas que marcaram os anos anteriores à posse de Chávez e que podem ter

influenciado a legislação que regulamenta as instituições participativas atuais da Venezuela, especialmente os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais.

Durante muito tempo, a sociedade civil venezuelana esteve ofuscada pela forte presença do Estado e dos partidos políticos no sistema político. Organizações da sociedade civil como a CVT (Confederação Venezuelana de Trabalhadores) e FEDECÂMARAS (Federação de Câmaras de Comércio e Produção), por exemplo, estavam rigidamente controladas pelos partidos. Assim, os diversos setores sociais não desenvolveram capacidade autônoma para tomar iniciativas próprias em relação a suas aspirações. “O resultado foi uma politização (partidarização) dos mais diversos âmbitos da vida social (artístico, profissional, sindical, militar, econômico, etc.)” (Mendes, 2011).

Por outro lado, apesar das restrições para uma vida associativa e participativa dos cidadãos, havia resistências fora dos canais institucionalizados que se davam na forma de protestos e de política de rua, tendo como motivos norteadores as reivindicações políticas, civis e econômicas (ibidem). Como visto anteriormente, a crise dos anos 80 deslegitimou os partidos políticos centrais e possibilitou uma pequena abertura para que a sociedade civil participasse no processo de descentralização do Estado. A sociedade civil situava nos representantes a causa de seus problemas sociais, prevalecendo uma atitude antipartidária por parte do cidadão venezuelano. O confronto não era mais entre civis e militares, mas entre aqueles e os líderes de partidos políticos, em função de todos os problemas já esboçados acima, os quais vão desde a má condução do Estado à sua ineficiência e corrupção (Mendes, 2011). Como ressalta Salamanca:

os partidos da era puntofijista careciam de um programa mobilizador do ativismo cidadão emergente e só podiam oferecer um encapsulamento clientelar às bases sociais, cada vez mais precários devido ao esgotamento da modernização distributiva (Salamanca, 2003 *apud* Mendes, 2011).

Assim sendo, como resultado das crises emerge na Venezuela um tipo de sociedade civil antiestatal que deu espaço para o surgimento de novos perfis de líderes políticos, tal como o de Chávez, que tinha em comum com a sociedade civil uma postura antipartido e de ataque a todos os poderes políticos tradicionais (Mendes, 2011). Deste modo, prevalecia na sociedade um discurso maniqueísta que passou a ver o Estado como sinônimo do “mal”, da “força” e de tudo que havia de ruim naquela

sociedade. A questão é que a rigidez do sistema político venezuelano, o qual tinha sido desenhado para dar prioridade à estabilidade política e outorgava grande preeminência aos partidos políticos, constituía um obstáculo para a inclusão de novos atores sociais e políticos (López Maya, 2005 *apud* Baggia, 2011). A crise econômica aumentou as desigualdades e fez com que as demandas da população não pudessem mais ser satisfeitas pelos mecanismos clientelistas e corporativos utilizados nas décadas anteriores (*ibidem*).

A seção anterior mostrou que no final da década de 1980 e o começo da década de 1990 ocorreu um ciclo de protestos de grande impacto, cuja expressão maior foi o *Caracazo*²² de 1989. Margarita López Maya (2005) considera esse episódio uma “ruptura do processo histórico-social venezuelano”. Para a autora, os protestos e as manifestações que agitaram a Venezuela nesse período trouxeram mudanças importantes, sendo mais violentos e politizados. As motivações políticas e o questionamento do modelo do sistema político teriam substituído reivindicações ligadas a demandas específicas. Isso teria permitido a criação de movimentos e organizações com maior autonomia, mesmo se de maneira fragmentária e com experiências isoladas (López Maya, 2005).

A intensa mobilização popular que sucedeu o *Caracazo*, embora tivesse como caldo de cultura a recessão econômica e seu impacto fiscal, contou também com fatores de natureza político-institucional. O declínio econômico do modelo de desenvolvimento por substituição de importações teria estabelecido um primeiro fator propício à ação coletiva ao produzir um contínuo empobrecimento de parcelas significativas das classes médias venezuelanas (López Maya, 2005, p. 35). Mas a despeito disso, o empobrecimento como única variável não poderia explicar o desencadeamento da mobilização. Margarita López Maya sustenta que o *Caracazo* e os seguidos protestos populares na Venezuela fazem parte de mudanças naquilo que Sydney Tarrow (2009) define como “estrutura de oportunidades políticas” para certos setores da sociedade. Segundo Tarrow, o confronto está muito mais relacionado à oportunidade de ação coletiva – e limitado por restrições a ela – do que por fatores sociais e econômicos persistentes experimentados pelas pessoas (Tarrow, 2009, p. 99). Essas oportunidades

²² ²² Na visão de Margarita López Maya (2005), “*El Caracazo* foi um protesto violento e de massas, perpetrado por uma sociedade que não contava com canais idôneos para fazer-se ouvir e ser atendida pelas instâncias do poder. Quando exteriorizou seu mal-estar contra a primeira manifestação concreta do pacote macroeconômico — ou seja, o aumento das tarifas do transporte coletivo — encontrou-se em um espaço público sem controles”.

seriam dimensões consistentes do ambiente político que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso ou fracasso (Gamson & Meyer, 1996 *apud* Tarrow, 2009, p. 105).

No caso venezuelano, essas oportunidades políticas teriam sido a insuficiência dos canais de representação e conciliação de conflitos para conter a complexidade de demandas e interesses de setores de uma sociedade que se modernizava; a debilitação dos partidos políticos hegemônicos e de seus sindicatos, além do desprestígio de outras instâncias do Estado, como o Poder Judiciário e a Procuradoria Geral; e o processo de reforma do Estado que, embora trouxesse uma tendência contrária àquela que pressagiava o descrédito das instituições, pôs em evidência a escassa vontade das elites políticas para introduzir mudanças que efetivamente pudessem alterar as relações de força existentes na sociedade (López Maya, 2005, p. 41). Uma vez que as críticas não foram ouvidas pelas elites políticas e as mudanças demandadas não se efetivaram, o processo de deterioração institucional cresceu e ensejou uma progressiva mobilização de setores da sociedade.

Com o vazio deixado pelos partidos tradicionais começaram a emergir, principalmente ao nível local, novos atores políticos. Enquanto o MBR-200 se mantinha afastado das disputas eleitorais, exigindo uma assembleia constituinte, partidos como *La Causa Radical* (LCR) já tinham tido algumas experiências de governo a nível municipal, nos quais ocorreram as primeiras tentativas de criação de mecanismos participativos na Venezuela. Segundo Baggia (2011), essas experiências, isoladas e sem muito alcance nacional, foram tentativas reais de dar respostas às demandas por maior participação que estavam surgindo na sociedade venezuelana (p.161). Salienta-se que muitos militantes do LCR criaram, em 1997, o partido Pátria Para Todos (PPT), que em 1998 apoiaram a candidatura de Chávez, chegando a ocupar cargos importantes no seu governo (Goldfrank, 2011).

A LCR foi criada em 1971 por militantes separados do *Movimiento al Socialismo* (MAS), o qual, por sua vez, era uma cisão do PCV (López Maya, 2005, p. 153). As primeiras vitórias eleitorais desse partido ocorreram no final de 1989, com a vitória de Andrés Velásquez como governador do estado Bolívar e de Clemente Scotto no município de Caroní. As experiências de governo municipal de Clemente Scotto (1990 a 1996) e a de governo de Aristóbulo Istúriz no município Libertador em Caracas (1993 e 1996), constituíram-se nos primeiros casos venezuelanos nos quais se tentou implementar mecanismos participativos a nível municipal (López Maya, 2005). O

objetivo desses governos era o de realizar uma democratização do poder orientada pelos princípios da democracia radical (López Maya, 2005, p. 307), no qual os habitantes das cidades pudessem participar de fato das atividades do município. Assim, nesses municípios se deu um processo de “*parroquialización*” do município, ou seja, um processo de descentralização do governo municipal para incorporar a população nas tomadas de decisão que se davam no nível territorial local (López Maya, 2005).

Em Caroní a prefeitura instaurou um sistema de assembleias que permitiam incorporar as pessoas na definição de suas necessidades e na formulação, seguimento e avaliação das atividades do município (exemplos: assembleias de orçamento e assembleias de memória e conta) ²³ (Baggia, 2011, p. 163). Em Libertador, o governo municipal criou governos paróquias, os quais a prefeitura transferia alguns poderes. A presença das instituições nas diferentes regiões do município tomou a forma de “*gabinetes parroquiales*” nos quais os funcionários municipais se reuniam com a população de um determinado setor ou paróquia para discutir suas necessidades e problemas (ibidem).

Dessa forma, o mandato de Aristóbulo Istúriz no município Libertador de Caracas apresentou inovações e experiências interessantes que mostraram os objetivos do LCR de pôr em prática suas ideias sobre a democracia e de se diferenciar dos partidos tradicionais (Baggia, 2011). De certa forma, esse partido conquistou popularidade no início da década de 90 por conseguir traduzir em seu discurso os anseios da população, apesar desse discurso ser vago. No entanto, essas experiências, no geral, tiveram um curto período de existência, não tendo continuidade após as eleições municipais de 1996.

De acordo com Margarita López Maya (2005), o programa de governo desses prefeitos pode ser considerado o embrião das ideias desenvolvidas pelo PPT, pois as orientações do LCR teriam influenciado o programa político dos primeiros anos do governo Chávez, nos quais o PPT participou ativamente. Portanto, essas experiências demonstram que a questão da participação não é algo descolado do projeto da sociedade civil.

Diante do que foi exposto, tem-se que apesar da Venezuela não estar inserida no rol de países da terceira onda de democratização, os processos, conflitos e conturbações

²³ López Maya (2005) afirma que o LCR foi considerado por muitos como o correspondente venezuelano do Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro. A criação de um tipo de orçamento participativo na Venezuela pode exemplificar isso.

que ocorreram no país se assemelham em muito aos ocorridos em outros países da América Latina democratizados nos anos 80. A questão é que a insatisfação com as crises econômicas e as respostas dadas a elas pelas elites políticas dos países se estendeu por toda a América Latina, o que deslegitimou muitos sistemas políticos em vigor. Ademais, a Venezuela enfrentou antes dos outros países latino-americanos os limites da instauração de uma democracia como simples “capacidade de vetar resultados no interior do sistema político e retirar atores autoritários da cena política” (Avritzer, 1996, p. 125). Assim, os venezuelanos assistiram primeiro os limites dessa democratização em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política. Contudo, essas limitações, bem como o caráter participativo e mobilizador da sociedade venezuelana não foram observados e estudados com atenção por acadêmicos naquela época. Um possível estudo aprofundado do que ocorreu naquele país com o processo de democratização poderia ter evitado alguns equívocos das teorias de transição para a democracia dos anos 70 e 80.

De acordo com Margarita López Maya (2005), no início dos anos 80, havia uma ideia generalizada segundo a qual os venezuelanos se achavam entre os cidadãos menos mobilizados da América Latina. O argumento era o de que a sólida democracia e a renda petroleira do Estado haviam permitido que se estabelecessem e consolidassem canais de mediação e representação eficientes. Os venezuelanos eram considerados “diferentes” do restante da América Latina, visto que pareciam ter superado a contínua turbulência sociopolítica de outras sociedades (ibidem). Mas como analisamos, as duas últimas décadas contradisseram isso e conduziram a uma nova perspectiva sobre a mobilização popular que se desenvolveu na Venezuela desde 1958. Assim, desde meados dos anos 80, especialmente depois do *Caracazo*, a Venezuela tem sido vista, tanto interna quanto externamente, como uma sociedade marcada pela incessante mobilização de sua população (ibidem, p. 74).

Tendo isso em vista, considera-se que por meio dessa compreensão da história atual venezuelana é possível retirar muitos fatos que contribuem para entender a chegada de Chávez ao poder e a instauração de um modelo participativo no país. Ainda não analisamos esses mecanismos participativos e seu funcionamento para concluir que se traduzem na vontade dos cidadãos e em real democratização. Entretanto, ficam evidentes as distorções de algumas interpretações sobre o caráter participativo da Constituição Bolivariana. Assim, classificar os mecanismos participativos do governo

chavista apenas como símbolos de um *populismo autoritário* é reduzir a história da ação dos movimentos populares venezuelanos.

Além disso, é importante ressaltar que há um duplo movimento de transformação da representação no contexto atual. Por um lado, há um movimento em direção ao reforço da dinâmica representativa, por meio de transformações políticas do ponto de vista institucional. Por outro lado, há um movimento direcionado ao empoderamento da sociedade civil. Como visto acima, na Venezuela ocorreram pressões da sociedade civil com reivindicações de “mais poder aos cidadãos e menos aos partidos políticos”, que diferentemente do Brasil²⁴, assumiram uma lógica dual e conflituosa (Almeida, 2011, p. 241). Dessa forma, a experiência desastrosa com a representação autoritária e centralizadora contribuiu para a construção de um projeto participativo da democracia tanto na Venezuela como no Brasil, a diferença entre as duas experiências se encontra na forma como a participação e representação se conjungaram, tendo os partidos no Brasil uma participação muito mais abrangente e destacada do que na Venezuela. Ademais, os espaços participativos brasileiros estiveram menos dependentes de figuras políticas determinadas, sobrevivendo às mudanças de governo, inclusive partidárias.

De acordo com Almeida (2011), a complementaridade entre participação e descentralização estava na agenda política dos países em desenvolvimento com a expectativa de democratizar as relações entre Estado e sociedade, pressupondo que essa teria maior capacidade de controlar as decisões políticas em nível local (p. 241). O Brasil é um caso interessante de estudo porque o descentramento da representação via inovações da sociedade civil foi canalizado para dentro do sistema político, diferentemente da Venezuela, onde o conflito deu vazão a movimentos de contestação à democracia representativa (MELO, 2006 *apud* Almeida, 2011).

Entretanto, isso não quer dizer que essa participação não pode ter se tornado em objeto de centralismo político durante o governo Chávez. Para isso é importante analisar como se organizaram e se estruturam as instituições participativas do país. Portanto, o processo constituinte instalado com a chegada de Chávez ao poder é o ponto de partida

²⁴ Diferentemente da Venezuela, que assistiu à falência do seu modelo representativo partidário, o Brasil passou por um regime militar até a década de 80, sem eleições e com governos autoritários e centralizadores. Sendo assim, o voto, bem como as instituições representativas, são partes do projeto de democracia no Brasil. Dessa forma, no Brasil não houve uma crise das instituições tradicionais de representação, tal qual vivenciada na Venezuela, mas um movimento de criação e consolidação das instituições representativas, devido a uma apreciação positiva do processo eleitoral e à confiança no voto como elemento da soberania (Almeida, 2011).

da análise da próxima seção. Veremos que nesse novo contexto político se desenvolvem agudos conflitos de classe na Venezuela. O processo constituinte colocou em relevo um intenso debate e disputa em torno dos modelos de democracia representativa e participativa, do qual participaram numerosas representações de movimentos sociais da sociedade civil vistos aqui.

2.3 A Era Chávez e a Constituição Bolivariana

A vitória de Chávez na eleição de 1998 foi um marco na política venezuelana, pois representou uma ruptura com a política de conciliação das classes dominantes em prol de organizações mais ancoradas em classes definidas. De acordo com Hellinger:

Chávez capitalizo la profunda desconfianza y enojo dirigidos hacia quienes estaban asociados con el antiguo sistema y la sensación de la mayoría de los pobres de Venezuela de que él es uno de ellos. Esta apelación especial a las inquietudes de un sector de la población representaba un rompimiento con el multclasismo de la política venezolana anterior a 1989, cuando el país se caracterizaba por su fluidez de clases. La solidificación de las actitudes y posiciones de las clases después de 1989, aunque ciertamente estaba lejos de ser absoluta, suministró el marco social para el surgimiento del chavismo (Hellinger, 2003 *apud* Baptista, 2011 p. 39).

Assim, o surgimento de Chávez no cenário político venezuelano tem relação direta com o contexto da crise política que descrevemos na seção anterior e só pode ser entendido se vinculado a variáveis institucionais, estruturais, de cultura política, comportamento das elites e eleição nacional. A forte conotação anti-partidista e antieleitoral atribuída ao Movimento Bolivariano talvez se explique pelo fato de que, para este grupo, a história venezuelana do século XIX e XX fosse a mesma: “uma história donde as massas populares foram vítimas das oligarquias, que no século XX estavam representadas pelos partidos. Oligarquias e partidos eram duas caras da mesma moeda” (MAYA, 2006). Neste caso, só um “processo revolucionário” poderia fazer tábula rasa de todos os problemas advindos tanto do poder exercido pelas oligarquias como pelos partidos da IV República (Mendes, 2011, p. 132).

Hugo Chávez mudou sua posição em relação ao movimento armado como alternativa de tomada de poder e participou da disputa para a presidência, depois de longos percursos pelo país para conglomerar forças políticas de oposição ao modelo vigente. Assim, o Movimento Bolivariano Revolucionário-200, de caráter eminentemente militar, cedeu lugar ao Movimento Quinta República, dessa vez com caráter cívico-militar (*ibidem*, p. 133). A Agenda Alternativa Bolivariana tinha como

objetivos a reestruturação do Estado e a mudança de todo o sistema político. Por essa razão, defendiam “a reconstituição ou refundação do Poder Nacional em todas as suas facetas, baseado na legitimidade e na soberania”. (Chávez, 1996 *apud* Mendes 2011, p 141).

Nas eleições de 1998, a abstenção diminuiu bastante. Para alguns analistas, isso ocorreu devido à candidatura de Chávez e às forças que se aglutinaram ao seu redor, pois “introduziram na disputa política, a esperança de uma mudança profunda, tanto da classe política como das propostas até então apresentadas” (Maya, 2006). Havia também a promessa de transitar de um modelo democrático centrado nos partidos para um modelo democrático participativo, no qual estivesse presente o elemento popular (Mendes, 2011). Dessa forma, foi estruturado um novo pacto de caráter nacional popular denominado por seus executores como “participativo” e “revolucionário” (Reyes, 2001 *apud* Mendes, 2011).

No governo, Chávez iniciou um processo de reformas radicais com o objetivo de fundar uma nova república no país. O novo presidente se aproveitou do seu grande prestígio, da fragilidade e desarticulação daqueles que lhe poderiam fazer oposição e conduziu a Venezuela a sucessivas escolhas eleitorais para impor seu projeto. O sucesso de Chávez na condução de seu projeto reformista foi facilitado pela forma como foi convocada e eleita a Assembleia Nacional Constituinte (ANC)²⁵, em 1999.

Dessa forma, Hugo Chávez cumpriu a promessa de campanha de realizar um novo processo constituinte, resultando dessa forma, na elaboração da Constituição da República Bolivariana de Venezuela, o que permitiu abrir espaço para a discussão sobre o modelo de democracia que se desejava para o país (Combellas, 1998, *apud* Mendes, 2010). A partir desse novo contexto político, se desenvolvem agudos conflitos de classe na Venezuel. O processo constituinte colocou em disputa dois modelos de democracia: a democracia representativa e a democracia participativa, do qual participaram numerosas representações de movimentos sociais da sociedade civil (Mendes, 2011). A nova constituição dá um novo papel ao Estado frente a um novo modelo de democracia. O Estado venezuelano deveria, a partir desse momento, promover a participação dos cidadãos e cidadãs na formulação, execução e controle das políticas públicas. Neste sentido, a democracia representativa não desaparece do cenário institucional, porém o “processo revolucionário bolivariano” reivindicou uma democracia direta (*ibidem*).

²⁵ No próximo capítulo trataremos com mais detalhes de todo processo constituinte desse período e da nova Constituição. Por enquanto, faremos apenas um panorama geral sobre esse período.

A participação se constituiu em um ponto importante das reivindicações das forças políticas que chegaram ao poder em 1998, na Venezuela. Desde então, a questão participativa se tornou um tema central e controverso dentro e fora do país, gerando distintas opiniões quanto a sua funcionalidade e efetividade. Os constituintes da época acreditavam que os males sociais eram resultados da ausência de participação popular na vida política do país. Surgia então, a proposta de um modelo democrático participativo que previa a participação do cidadão na política nacional, mediante canais como assembleias populares, referendos, consultas populares, recall, dentre outros. Apesar dessa ênfase na democracia participativa, a democracia representativa não foi eliminada do sistema político, ganhando um status secundário. Além disso, como forma de regulamentar a participação prevista na Constituição, surgiu também novas normativas que passaram a regular a matéria em todo o território nacional.

É importante ressaltar que, semelhante ao Brasil²⁶, na Venezuela há mecanismos participativos legalmente constituídos e programas sem regulamentação do ponto de vista legal. Sendo assim, esse trabalho irá se concentrar apenas na análise dos mecanismos formalmente regulamentados, destacando sempre a importância dos mecanismos informais para a manutenção dos formais. Ressalta-se também que a Constituição Bolivariana de Venezuela estabelece várias modalidades de participação, inclusive mecanismos de democracia direta, os quais não são o foco desse trabalho²⁷. Esse estudo busca se centrar nos mecanismos de participação que preveem processos de deliberação e discussão, tais como os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais, focos centrais do próximo capítulo, que permitem a participação da população na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas.

2.3.1 O Processo Constituinte de 1999

Logo após a eleição de Hugo Chávez à presidência da República, o novo presidente convocou um referendo visando à realização de uma assembleia nacional constituinte, a qual abriu o caminho para a elaboração de uma nova Constituição. Segundo Margarita López Maya (2005), desde o final da década de 80, já ocorriam diversas reivindicações da sociedade venezuelana por reformas na Constituição. Porém,

²⁶ No Brasil, há mecanismos participativos previstos constitucionalmente, como os conselhos municipais e conferências nacionais, e experiências participativas sem previsão legal, como os orçamentos participativos.

²⁷ Nesse trabalho não serão analisados os vários tipos de referendos previstos pela Constituição, pois a participação da população em tais mecanismos se resume no ato do voto, ou seja, ocorre apenas uma agregação de preferências sem comportar nenhum tipo de ação deliberativa.

estas demandas foram frustradas, já que as múltiplas tentativas institucionais não encontraram vontade política suficiente para respaldá-las. Isso ajuda a explicar porque a proposta de uma assembleia constituinte, levantada por Hugo Chávez, encontrou grande apoio entre amplos setores da população.

Com as propostas da Agenda Alternativa Bolivariana²⁸ (AAB), o presidente Hugo Chávez convocou um referendo para consultar o eleitorado sobre a possibilidade de estabelecer uma Assembleia Nacional Constituinte, mediante decreto presidencial. As perguntas do referendo eram as seguintes: “Convoca você uma Assembleia Nacional Constituinte com o propósito de transformar o Estado e criar um novo ordenamento jurídico que permita o funcionamento de uma democracia social e participativa?”. A esta pergunta, 92% dos eleitores respondeu que “Sim”. A outra pergunta queria saber se o eleitorado autorizaria “o Presidente da República para que mediante um Ato de Governo fixe, escutada a opinião dos setores políticos, sociais e econômicos, as bases do processo de comícios no qual se elegerão os integrantes da Assembleia Nacional Constituinte?” 86% da população estava de acordo com essas sugestões.

Em 1998, começaram a emergir alguns novos dirigentes e organizações políticas alheias ao velho sistema partidário, as quais a maioria confluiu no Polo Patriótico (PP) (López Maya, 2005). O Pólo Patriótico era formado por um grupo heterogêneo de partidos que contavam com uma história de militância ou tinham tido algumas experiências anteriores de governo no nível local. Entretanto, os militantes do MVR, principal componente do PP, tinham se mantido afastados das disputas eleitorais até 1997 e criaram este partido como um braço eleitoral do MBR-200²⁹, com o objetivo de participar das eleições para poder dar impulso a uma profunda reforma constitucional (Baggia, 2011).

²⁸ Segundo as linhas do documento da AAB, o Movimetno Bolivariano pretendia a “morte do velho” e o “nascimento do novo”, por isso propunha romper com os fundamentos do neoliberalismo, ampliar a visão sobre a realidade, percebendo-a em sua magnitude por meio de um enfoque humanístico. Para o grupo, o problema do país não poderia ser atacado de forma estanque. Assim, a estratégia do Movimento Bolivariano tinha como objetivo não somente a reestruturação do Estado, senão a mudança de todo o sistema político, desde seus fundamentos filosóficos até seus componentes e as relações que os regulam. Por essa razão, defendiam a reconstituição ou refundação do Poder Nacional em todas as suas facetas, baseado na legitimidade e na soberania. Segundo o Movimento, para um projeto de tal envergadura, o poder constituído não teria mais a mínima capacidade de fazê-lo. Deveriam então, recorrer ao Poder Constituinte. Além disso, essa Agenda Bolivariana detecta dois eixos emblemáticos, a saber: pobreza e desnacionalização. A primeira está refletida na crise social e na distribuição regressiva do ingresso. Ao passo que a desnacionalização está relacionada a dívida externa e a abertura da PDVSA para a privatização. Em longo prazo, a Agenda Bolivariana previa passar da abertura petrolífera promovida pelo governo de Caldera a uma internalização dessa matéria-prima. (Mendes, 2010, p. 140).

²⁹ Segundo Baggia (2011), o MVR foi criado para permitir a candidatura de personalidades independentes nas eleições de 1998 e porque a legislação venezuelana proibia a utilização de referências a Simon Bolívar para identificar partidos políticos, por isso, não foi possível inscrever o MBR-200.

Observa-se, então, que o Polo Patriótico era bastante heterogêneo, formado por distintas forças políticas insatisfeitas com o antigo sistema político que se aglutinaram ao redor da figura de Chávez. Por esse motivo, a maioria dos membros da assembleia constituinte eleita pelo PP compartilhava mais um desejo de mudança, do que um projeto de país bem definido (ibidem, p. 166). Apesar de todas as diferenças, os sucessos eleitorais do PP fizeram desaparecer o MBR-200, tendo um impacto negativo sobre a consolidação da nova organização política e sobre a discussão mais aprofundada de suas propostas programáticas (Ellner, 2006; Lopez Maya, 2005 *apud* Baggia, 2011). A fragilidade do PP era acentuada pelo fato de esses partidos que o compunham não serem enraizados na população venezuelana, sendo partidos pequenos que cresceram eleitoralmente somente na década de 90 (Goldfrank, 2011).

Diniz e López (2007 *apud* Baggia, 2011) destacam a polarização política entre os apoiadores e opositores de Chávez refletida dentro da assembleia constituinte. Deste modo, observa-se que o debate em torno da Constituição esteve enfraquecido a maior parte do tempo, visto que o principal elemento de unidade do PP era a figura de Chávez e que os distintos partidos dessa aliança tinham visões diferentes acerca dos programas respaldados na Venezuela (ibidem, p. 101).

Portanto, a maioria dos analistas políticos venezuelanos tende a constatar que na maior parte das discussões dos processos constituintes só uma minoria intervinha nos debates, e os demais intervinham em ocasiões excepcionais, embora se tenha reconhecido a experiência de muitas organizações cidadãs, contribuindo dessa forma com o avanço do processo, “as quais foram reconhecidas na agenda pública nacional como portadoras de interesses, de sistemas de valores, de racionalidades e de novos significados e projetos sociais desejáveis” (Bastidas Velásquez, 2007 *apud* Mendes, 2010, p. 148) ³⁰. No entanto, não se produziu a participação popular de setores não organizados prognosticados pelos chavistas, ficando a participação civil restrita a agrupações com um nível médio ou alto de organização, motivado pela dinâmica da própria Assembleia Nacional Constituinte (Dalmau e Pastor, 2001 *apud* Mendes, 2010).

Mesmo assim, reconhece-se que esta não foi uma Constituição redigida por expertos, desconectados da realidade venezuelana: “ao contrário, no texto constitucional

³⁰ Para Garcia-Guadilla (2005 *apud* Mendes, 2010) esta participação da sociedade civil na Constituição foi o “resultado de transformações das redes informais existentes nos anos oitenta e grande parte dos anos noventa, em redes formais e institucionalizadas, a criação e institucionalização de novas redes nacionais de caráter formal e eletrônicas junto com a continuidade e reforçamento das redes informais e submergidas preexistentes e o surgimento de alianças, comunicação e intercâmbio com redes internacionais através de meio eletrônico”.

a marca da cidadania foi clara e determinante, o que trouxe vantagens e inconveniências” (Mendes, 2010, p, 148). Segundo García-Guadilla (2005), o êxito maior ou menor na apresentação de proposições à Constituição dependeu de fatores como a trajetória, a consolidação e a capacidade das redes para difundirem suas propostas entre os constituintes, assim como a afinidade ideológica ao projeto chavista. Mas, um dos fatores relevantes para a aprovação de propostas advindas das organizações sociais era a sua distância em relação ao ideário da democracia representativa, e por sua vez, a proximidade ao princípio da democracia participativa.

Diante do que foi exposto, conclui-se que a Constituição resultante desse processo não expressou ideias apenas de um grupo político ou social, mas de vários. Entretanto, esses grupos deveriam estar articulados em torno da figura de Chávez, caso contrário, estariam excluídos do processo. Na próxima seção, analisaremos o resultado de todo esse processo analisado até aqui: a Constituição da República Bolivariana de Venezuela.

2.3.2 A Constituição Bolivariana de 1999

O processo de mudança institucional que começou com a elaboração da Constituição da República Bolivariana de Venezuela, esteve conectado com a ampliação formal das possibilidades de participação da população nos assuntos públicos. Logo no preâmbulo, podemos observar a vontade dos atores políticos de constituir um novo tipo de modelo político inspirado em princípios históricos.

“El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana” (República Bolivariana de Venezuela, 1999).

A participação popular é considerada um dos princípios fundamentais da nova carta constituinte. De acordo com o artigo nº 6, no título I da Constituição, dedicado aos “princípios fundamentais”:

“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”

Percebe-se que o adjetivo “participativo” é apenas enunciado, sem maiores explicações quanto ao seu significado na prática. Contudo, o conceito é repetido

diversas vezes no texto constitucional, onde é sancionado como direito político. Com uma leitura da Constituição Bolivariana percebe-se que esta não prevê somente a participação eleitoral, mas também a participação na gestão pública, sendo esta última considerada um direito fundamental:

Assim, o Estado também está obrigado a gerar condições que permitam a prática dessa participação, devendo os mecanismos participativos ser garantidos pelas instituições estatais. Como consta no artigo 141:

*“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, **participación**, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.* (República Bolivariana de Venezuela, 1999, Art. 141).

O texto constitucional também predispõe a criação de instrumentos participativos em distintas áreas, entre as quais: a segurança pública; a saúde; a educação; as questões relativas aos povos indígenas; as políticas de ordenamento do território e de proteção do meio ambiente; a elaboração de leis; o sistema de planejamento e de elaboração de políticas públicas dos estados e dos municípios; e o sistema de planejamento nacional. A Constituição deixa claro que a lei estabelecerá condições para o efetivo funcionamento dos meios de participação previstos no texto constitucional. Dessa forma, a Constituição não limita as possibilidades de participação aos meios que ela prevê.

Quadro 1-

Instrumentos da democracia na Venezuela

Instrumentos da democracia representativa	Instrumentos da democracia participativa
<p>Escolha de representantes por meio de partidos, de acordo com os princípios da nominalidade e proporcionalidade (art. 63).</p> <p><i>“El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Referendo: de consulta, de aprovação, de derrogação e de revogação (art. 71 a 74). • Assembleia de cidadãos e cidadãs: (art. 70) • Participação na gestão pública: no governo da área metropolitana (art. 18), provisão de segurança (art. 55), provisão de saúde (art. 83), seguros sociais (art. 86), na educação (art. 102), na gestão municipal (art. 168, 184) e na transferência de serviços; nas propostas de investimentos ante Estados e municípios; na

	<p>problemática da penitenciária.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participação no estímulo da economia social: cooperativas, caixas de poupança, participação de trabalhadores e comunidade na gestão de empresas públicas (art. 70). • Participação na integração e funcionamento dos órgãos do Poder: participação obrigatória na vida política, civil e comunitária (art. 132); iniciativa na criação de bairros (art. 173); participação no Conselho Federal de governo (art. 185); iniciativa legislativa com projetos de leis (art. 204, 205); consulta da sociedade civil em assuntos de interesses dos Estados (art. 206); consulta a cidadãos sobre projetos de leis (art. 211); no sistema de justiça (art. 253); na seleção de juízes (art. 255); eleição de Magistrados do Tribunal Supremo de Justiça (art. 265); Comitê de postulações judiciais (art. 270); Comitê de avaliação de postulações do Poder Cidadão (art. 279); Comitê de postulações do Poder Eleitoral (art. 294 e 295); manuseio da administração pública (art. 141); e participação dos povos indígenas (art. 119, 123, 125). • Participação na defesa, na reforma e na criação constitucional: colaborar no restabelecimento da vigência da Constituição (art. 333); iniciativa cidadã em matéria de emenda constitucional (art. 340, 341); iniciativa cidadã em matéria de reforma constitucional (art. 342, 344); iniciativa para convocar a Assembleia Nacional Constituinte (art. 347); direito dever à desobediência civil (art. 350).
--	--

Fonte: adaptado de Mendes (2010); Salamanca (2004).

Percebe-se que a participação perpassa por praticamente todos os âmbitos da Constituição. Deste modo, segundo Margarita López Maya (2006), dentro da lógica de buscar o equilíbrio social a partir do novo modelo democrático proposto, a nova Carta venezuelana estaria delineada segundo três importantes eixos. O primeiro eixo “busca a correção da injusta distribuição do ingresso e da riqueza”. Um segundo eixo, está centrado na “superação da discriminação ao acesso a direitos fundamentais como o alimento, a saúde, a habitação ou a educação”. O terceiro eixo busca ativar o

desenvolvimento da cidadania plena com ênfase nos “atributos da solidariedade, a responsabilidade, atitudes participativas e democráticas”.

Apesar de a Assembleia Nacional ter promulgado várias leis que incluem e regulamentam diferentes mecanismos participativos, nem todas as áreas nas quais a Constituição de 1999 prevê alguma modalidade de participação foram regulamentadas. As leis mais implementadas foram as que criam mecanismos que incentivam a participação das comunidades, dos cidadãos e de suas organizações na formulação de propostas de investimento ante as autoridades estaduais e municipais encarregadas dos planos de investimento, assim como na execução, avaliação e controle de obras, programas sociais e serviços públicos na sua jurisdição. Assim, as leis referentes à participação na definição e execução da gestão pública e no controle e avaliação dos seus resultados foram as mais valorizadas pelo governo. Na próxima seção, refletimos de forma mais profunda sobre a ideia de participação presente na Constituição e os princípios que a regem.

2.3.3 Princípios da Participação na Constituição Bolivariana

Com a análise da Constituição Venezuelana, é possível compreender quais os princípios fundamentais que sustentam o modelo social, político e jurídico venezuelano e refletir sobre as funções e responsabilidades do Estado e da sociedade civil no conjunto de regulações jurídicas formais. Ressalta-se que aqui tentaremos enfatizar o que é estabelecido formalmente na legislação venezuelana e não a real funcionalidade desta, o que depende de fatores de índole política e econômica.

Observamos que a Constituição Bolivariana estabelece uma série de direitos que podem ser materializados através de diferentes ferramentas e mecanismos de participação. Esses mecanismos visaram, em primeiro lugar, responder, especificamente, a uma realidade de crise das instituições representativas tradicionais. Dessa forma, inicialmente, a função central da participação na Venezuela foi a de democratizar a relação entre Estado e sociedade no país. O objetivo foi de reconstruir as relações enfraquecidas entre Estado e sociedade civil por meio de desenhos institucionais mais democráticos e legítimos. Como vimos anteriormente, o antagonismo, o confronto e a oposição que caracterizavam essas relações no período *puntofijista* começaram a perder um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que apostava na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil. O esforço era para

que o Estado deixasse de ser visto como um inimigo com o qual a relação era de confrontação, para ser visto como uma instituição com a qual se pode e se deve cooperar, devendo responder legitimamente às necessidades da cidadania.

Em vista disso é que a Constituição Bolivariana estabeleceu formalmente princípios fundamentais que sustentam o Modelo de Estado e a sociedade venezuelana: intersectorialidade, cogestão, corresponsabilidade, inclusão social e democratização. Com relação ao princípio de corresponsabilidade, essencial para a participação política, consta na Constituição que:

“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (Constituição Venezuelana, 1999, art. 4).

A corresponsabilidade prevê a dispersão e descentralização do poder, ou seja, delegar mais poder a políticas locais a entidades independentes que promovam a participação. Esse princípio constitucional tem antecedente tanto na Constituição de 1947 como na Constituição de 1961, ainda que nesses textos não se tenha apreciado a concretização política deste. A corresponsabilidade implica em um compromisso do Estado com a participação cidadã. Dessa forma, o Estado venezuelano prevê, em sua Constituição, a transferência de algumas de suas responsabilidades para a sociedade. Para isso, o cidadão deve estar consciente das suas responsabilidades e exigir seus direitos perante o Estado, além de estar informado e ter opções reais de intervenção política.

Assim, existe na Venezuela um conjunto de regulações jurídicas formais que se baseiam na aproximação entre Estado e sociedade e na partilha de poder entre os distintos atores políticos. O desejo que perpassava a sociedade era o de criar esferas de atuação conjunta que fossem constituídas pelo Estado e pela sociedade, sem a intermediação necessária de partidos políticos. Não se tratava, porém, de abolir o sistema de partidos, mas pluralizar as esferas legítimas de criação da vontade comum.

Portanto, ao verificar a participação cidadã dentro de desenhos institucionais venezuelanos, percebe-se que a legislação estabelece três funções básicas para a participação política: descentralização do poder; cogestão das políticas públicas; e formação e capacitação cidadã. A presença de várias funcionalidades para a participação explica a presença de mecanismos participativos híbridos, os quais instituem diferentes parcerias entre o Estado e a sociedade civil e diferentes formatos e projetos políticos.

A descentralização do poder é observada por meio da macroparticipação e da microparticipação cidadã, ou seja, por meio da participação visa-se distribuir o poder entre diferentes setores sociais e distintos níveis territoriais (municipal estadual e federal). Além de incluir e integrar distintas organizações políticas, a participação deve possibilitar ao cidadão um espaço de vida em comunidade, na qual se podem expressar os diversos interesses, especialmente, os locais.

A cogestão corresponde às modalidades de participação cujo exercício está previsto materializar em determinados momentos e processos da atividade governamental. Assim, a participação poderia se dar em diversas fases do processo de políticas públicas, principalmente na elaboração, execução e avaliação. Essa atuação direta nas políticas públicas foi reivindicada pela sociedade, sendo assim, foram ofertados espaços alternativos como os conselhos que estudaremos no próximo capítulo para possibilitar o planejamento participativo e o exercício permanente da democracia “direta e protagonista”.

Por fim, a legislação venezuelana concebe um caráter educativo para seus espaços participativos. Uma das competências dos conselhos, como veremos no próximo capítulo, é a de promover programas de formação e capacitação para os cidadãos, visando a melhora do conhecimento dos cidadãos sobre as políticas públicas e o exercício dos poderes públicos.

2.3.4 As tensões da participação e as transformações políticas do governo Chávez

A Constituição venezuelana foi sendo apropriada de diferentes modos a partir das demandas sociais e das lutas políticas. Nesta seção, buscamos apontar que as instituições venezuelanas ainda não estão definidas, pois mudam de acordo com a dinâmica dos conflitos sociais e políticos. Esta situação de indefinição provoca consequências sobre a própria capacidade do Estado de atender as demandas sociais e sobre a própria ideia de democracia participativa no país (Carmo, 2012).

Apesar de todas as críticas feitas ao autoritarismo de Hugo Chávez, nos doze anos em que esteve no poder, ele enfrentou não apenas as eleições presidenciais, mas também plebiscito revogatório de mandato, eleições para governadores e para deputados, sendo que todas essas eleições foram consideradas corretas por órgãos internos e internacionais. De acordo com Carmo (2012), o que sustentou Chávez no poder não foi o autoritarismo, mas a luta política instigada, especialmente pela oposição, que favoreceu a mobilização popular para dar suporte ao governo (ibidem,

2012). A cada nova radicalização da luta política entre os grupos anti chavistas e a base social de apoio ao governo, Chávez respondeu com uma radicalização das suas propostas políticas. Nesse sentido, o quadro institucional venezuelano é instável por natureza, não tendo definições rígidas, nem uma concepção teórica pré-definida que determine o rumo das decisões políticas do governo (ibidem, 2012).

O governo Chávez não apresenta uma trajetória linear, podendo ser dividido em diferentes fases. Nesse trabalho, dividimos o governo Chávez em duas fases, cada uma apontando para mudanças nas ações de democratização por parte do governo em resposta aos conflitos sociais transformados em luta política em torno da figura de Hugo Chávez. A primeira fase seria entre 1999 e as tentativas de golpe contra Chávez em 2002 e a segunda fase seria de 2003 até a morte do presidente. Nota-se que o golpe sofrido por Hugo Chávez em 2002 se constitui em um divisor de águas para a democracia participativa no país.

Na primeira fase, a figura de Simón Bolívar é fortemente invocada e não há qualquer menção ao socialismo. A ênfase recaiu sobre o fortalecimento da federação, a descentralização do poder e o aumento da participação popular. Isto fica evidente quando a Constituição cria conselhos de planejamento tanto a nível estadual quanto municipal e exige que façam parte dos conselhos representantes da sociedade organizada.

Essa descentralização e a desconcentração política e econômica centrada nos estados e municípios tentada pelo governo Chávez na primeira fase do seu governo fracassou, pois muitos dos governos estaduais e municipais estavam nas mãos da oposição e possuíam uma visão distinta sobre o processo de descentralização (Carmo, 2012). Destaca-se também que os governos subnacionais eram débeis, a descentralização e as eleições para cargos nos governos subnacionais haviam sido estabelecidas apenas em 1989, então os governos não tinham capacidade administrativa, gerencial e quadros qualificados necessários para a execução de suas funções (ibidem). Além disso, não havia coordenação institucional para o desenvolvimento de políticas nem cooperação entre os estados e o governo federal. Assim, Chávez passou a buscar outro caminho institucional para a descentralização: “o fortalecimento da sociedade organizada com transferência de responsabilidades do Estado para o povo organizado e mobilizado” (ibidem, p. 98).

Dessa maneira, ao longo da segunda fase, o discurso bolivariano de Chávez começa a agregar cada vez mais elementos socialistas que se sobrepõem a Bolívar. A

ideia de uma revolução bolivariana passa a ser a construção de uma nova organização socialista simbolizado pelo socialismo do século XXI. Essa fase é marcada pela ampliação da base de apoio do chavismo, a organização dos círculos bolivarianos, e a formação dos conselhos comunais.

A aprovação de um conjunto de leis, no final de 2001, referentes à democratização da propriedade e da produção abriria margem para um conflito político. Empresários e oposição interpretaram que tais leis³¹ afrontavam a propriedade privada e “confirmava o caráter estatista ou comunista do projeto político do governo” (Lander; Navarrete, 2007 *apud* Mendes, 2010), começando dessa forma, uma fase de confrontação entre o governo e a oposição que duraria quase dois anos. Em dezembro de 2001, a FEDECÂMARAS (com o apoio da CTV) convoca uma greve nacional e mesmo sem a adesão esperada pelo movimento, este seria o germe de uma oposição ao governo Chávez que tenderia a se avolumar com o passar dos meses. Em abril de 2002, a aliança opositora convoca uma greve de 48 horas, a qual culminou com o golpe de Estado que ascendeu Pedro Carmona ao poder.

Após o evento golpista, o presidente Chávez buscou maneiras de negociar com os opositores, porém não obteve sucesso. No final de dezembro de 2002 teve início uma nova campanha para destituí-lo do cargo. O movimento decidiu, uma vez mais, por uma greve³² de 24 horas, porém o que parecia ser uma greve temporária se prolongou por mais de 60 dias. Fazendo uso do recurso constitucional, a oposição recolheu assinaturas suficientes para solicitar o referendo revogatório do mandato presidencial, o qual seria realizado em 2004. Em função da conjuntura política nacional pouco favorável, o governo central necessitava buscar apoios para seu projeto em esferas não convencionais (Mendes, 2010). “E parece não ter encontrado muitas dificuldades para penetrar no seio das comunidades em que seriam implementados os programas sociais delineados”. Os Círculos Bolivarianos, as Missões Sociais e os Conselhos Comunais foram uma das brechas abertas para que o governo Chávez iniciasse um processo de contato direto com as massas populares.

Desta forma, observa-se que ocorreu na Venezuela um processo crescente de radicalização política, social e econômica. É importante destacar que o presidente Hugo

³¹ As principais leis foram a Lei de Pesca e Aquicultura, a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário e a Lei Orgânica de Hidrocarbonetos.

³² A partir do desenlace da greve de petroleiros, ficou evidente o quão dependente é o país da economia petrolífera e o quanto o setor de alimento depende do superávit fiscal do Estado para que as demandas internas possam ser atendidas.

Chávez não chegou ao poder com um projeto definido e fechado a ser aplicado na sociedade venezuelana (Carmo, 2012). Ao contrário, o projeto político e econômico chavista foi construído ao longo do processo histórico. De certa forma, esse cenário demonstra a continuidade da fragilidade institucional venezuelana presente no país durante toda sua história. Essa fragilidade acabará incidindo nos novos formatos institucionais participativos.

As instituições participativas venezuelanas são muito desiguais, pois muitas se constituíram pelo impulso de certas políticas públicas. Há experiências nas quais se encontram mais presentes o clientelismo e o paternalismo; e outras nas quais se alcançou níveis maiores de autonomia das organizações e comunidades em relação aos organismos públicos (Lander, 2007). É inegável que o texto constitucional amplia consideravelmente os mecanismos de participação cidadã para além das instituições representativas tradicionais. Podemos dizer que, em nível institucional, essa é a aposta da Venezuela para dar resposta à crise de representação que assolou o país nos anos 1990.

Por fim, o que pretendemos mostrar com esse capítulo foi que as transformações políticas na Venezuela estão relacionadas a um processo de mudança tanto da sociedade civil como do Estado venezuelano. Acompanhamos uma evolução na relação entre as partes e mesmo com as diversas críticas ao governo chavista, deve-se destacar a aproximação estabelecida em seu governo entre as instâncias governamentais e setores da sociedade civil, aproximação esta que se deu de diferentes formas e que sempre foi moldada pelos contextos político-econômicos e pelos interesses de curto prazo envolvidos. No entanto, uma das principais demandas da sociedade civil foi sendo abandonada no decorrer do governo Chávez: a descentralização do poder. A institucionalização de mecanismos participativos desacompanhada do devido processo de descentralização pode pôr em risco o equilíbrio entre os atores políticos e o aprofundamento da democracia. Ademais, a participação da sociedade civil nesse país foi sendo cada vez mais concebida não como um complemento ao sistema representativo, mas como uma ruptura com as instituições da democracia liberal. No próximo capítulo, analisaremos os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais a fim de compreender suas peculiaridades e potencial democratizador.

Capítulo 3

Os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais

Estratégias metodológicas distintas podem ser utilizadas para aferir a capacidade das instituições participativas em gerar equidade, pluralidade na participação e promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos. Esse trabalho usa como método a análise documental das regras de funcionamento dos espaços participativos, acreditando que elas podem indicar os princípios que nortearam sua criação, bem como informar se as regras estabelecidas para esses espaços potencializam ou não a democracia.

Esse capítulo analisará algumas das leis criadas no governo Chávez que regulamentam as instituições participativas. Seleccionamos aqui, as leis que regulamentam os Conselhos do Sistema Nacional de Planejamento e os Conselhos Comunais, sendo assim, trataremos da “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”; da “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas”; da “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno”; e da “Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Por meio dessa análise documental, esse estudo busca mostrar que as variáveis referentes às normas e, conseqüentemente, ao desenho institucional interferem no desempenho dessas instituições.

3.1 Os Conselhos do Sistema Nacional de Planejamento

Como vimos no capítulo anterior, a Venezuela, como outros países latino-americanos, viveu uma explosão participativa que impactou no sistema político e na pressão das demandas cidadãos sobre o funcionamento das novas sociedades. O texto constitucional indica um conjunto de formas de democracia participativa, entre essas formas estão as possibilidades de transferência de competências aos municípios e estados.

Dessa forma, entre os mecanismos participativos previstos na Constituição Bolivariana estão os associados ao Sistema Nacional de Planejamento, os quais preveem “participação na integração e funcionamento dos órgãos do Poder” (ver quadro 1). A Constituição da República Bolivariana de Venezuela prevê a participação de representantes da sociedade civil nas instâncias de planejamento tanto no nível

municipal, como nos níveis estadual e federal. Com relação aos Conselhos Locais de Planejamento Público (CLPP), a Constituição define que:

Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejales, los Presidentes o Presidentas de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley. (Constituição da República Bolivariana da Venezuela, 1999, Art. 182).

Quanto aos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas está disposto que:

En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estatales de los ministerios y representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley. (Constituição da República Bolivariana da Venezuela, 1999, Art. 166).

E sobre o Conselho Federal de Governo, a Constituição especifica seus poderes e competências de forma direta:

El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros y Ministras, los Gobernadores y Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley. (Constituição da República Bolivariana da Venezuela, 1999, Art. 185).

Percebe-se então, que o objetivo central desses Conselhos é o de estabelecer as bases e linhas para o planejamento nos diferentes níveis territoriais de governo, assim como fortalecer os mecanismos de consulta e participação democrática. Para tentar entender se tais mecanismos realmente ampliam as possibilidades de participação da sociedade venezuelana e para analisar algumas de suas dificuldades e desafios, serão abordadas as seguintes leis: a “*Ley de los Consejos Planificación Pública*” de 2002 e sua reforma de 2006; a “*Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*” de 2002 e a “*Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*” de 2010.

Com base nas disposições da Constituição e da Lei de Planejamento (*Ley Orgánica de Planificación- Decreto nº 5.554, 2001*), foram emitidas a lei dos Conselhos de Estado de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e as leis sobre os Conselhos Locais de Planejamento Público. Em primeiro lugar, é preciso saber quais os propósitos e objetos dessas leis.

Na *Ley de los Consejos de Planificación Pública* consta que um Conselho Local de Planejamento Público consiste em um órgão encarregado do planejamento integral do governo local, com o propósito de integrar as comunidades organizadas e grupos vizinhos mediante a participação e o protagonismo dentro de uma política geral de Estado, descentralização e desconcentração de competências e recursos. Consta ainda que:

Cada Consejo Local de Planificación Pública, promoverá y orientará una tipología de municipio atendiendo a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes. En todo caso, el Consejo Local de Planificación Pública responderá a la naturaleza propia del municipio.(Lei dos Conselhos de Planejamento Público, 2002, Art. 2º).

De acordo com a divisão territorial venezuelana, os estados estão divididos em trezentos e trinta e cinco (335) municípios, que constituem a unidade política primária da organização nacional. E de acordo também com a Lei dos CLPP, em cada município da Venezuela se deveria instalar um CLPP. Entretanto, a prática revela as dificuldades e limitações encontradas para a implementação de tais conselhos em todo o país. Em muitos municípios, as câmaras de vereadores não regulamentaram a lei nacional que permitiria a instalação de ditos conselhos, e na grande maioria de outros municípios, tais conselhos foram instalados sem a presença da participação comunitária.

As funções desses Conselhos são variadas entre as quais se destacam: coletar, processar e priorizar as propostas das comunidades organizadas, promover, orientar e apresentar no âmbito do desenvolvimento do plano de políticas do orçamento municipal, controle de investimento municipal e monitorar o Plano Municipal desenvolvimento, promover e planejar a transferência de poderes e recursos do município para a comunidade organizada, colaborar na elaboração de planos de desenvolvimento urbano local; exercer controle social sobre os planos e projetos.

Já a *Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas* tem por objeto a criação, organização e estabelecimento de competências do

Conselho Estatal de planejamento, sendo este um órgão de planejamento público do estado. Assim, consta na lei que:

El Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas es el órgano encargado del diseño del Plan de Desarrollo Estatal y los demás planes estatales, en concordancia con los lineamientos generales formulados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los planes municipales de desarrollo, los planes de desarrollo comunal y aquellos emanados del órgano rector del Sistema Nacional de Planificación, siendo indispensable la participación ciudadana y protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la ley respectiva. (Lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas, 2002, Art. 2º).

Portanto, essa lei oferece a cada estado um órgão de planejamento para discutir, aprovar e modificar seu Plano de Desenvolvimento. Esses conselhos estaduais servem também para articular as agências governamentais estaduais com as comunidades organizadas.

Por último, a finalidade central do *Consejo Federal de Gobierno* segundo a *Ley Orgánica* é:

El Consejo Federal de Gobierno, establecerá los lineamientos que orientarán los procesos de planificación y coordinación en la ordenación territorial y de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del poder popular. (Lei do Conselho Federal de Governo, 2010, Art. 2º).

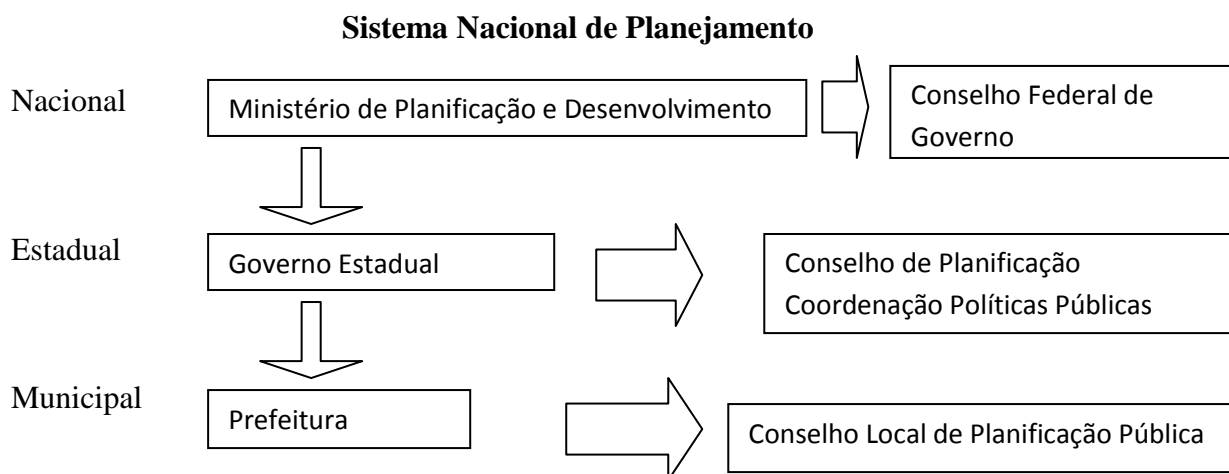
O Conselho Federal de Governo é o órgão responsável pela coordenação e planejamento de políticas e ações para o desenvolvimento do processo de descentralização e desconcentração do governo nacional para os estados e municípios.

A introdução desses conselhos pode ser considerada uma resposta dos constituintes às demandas para uma maior participação na vida política, que existiam na sociedade venezuelana. Segundo García Guadilla (2008), com a criação desses conselhos, combinou-se a vontade de descentralizar competências do Estado com a legitimação da participação de amplos setores da sociedade civil (*apud* Baggia, 2011). Essas leis teriam sido criadas também para enfrentar o fato que muitos municípios venezuelanos tinham sido marcados pela ineficiência, a corrupção e a incapacidade de atenderem as necessidades da população (Baggia, 2011, p. 174).

Cabe salientar que a lei dos CLPP e dos Conselhos Estaduais foram criadas nos primeiros anos do governo Chávez e a lei do Conselho Federal de governo só foi promulgada em 2010. Como veremos mais adiante, a distância de tempo que separa essas leis pode ajudar a explicar as diferenças existentes entre os conselhos. Para os efeitos dessa pesquisa, convém detalhar algumas prerrogativas dessas leis.

O gráfico que segue abaixo mostra como a *Lei Orgânica de Planejamento* concebe o Sistema Nacional de Planejamento. A regulamentação dessa legislação foi uma tentativa de estabelecer uma política de descentralização administrativa e financeira prevista na Constituição.

Gráfico I



Fonte: adaptado Iveplan (2004 *apud* Mendes, 2010)

3.1.1 Quem participa:

Saber quem participa dos mecanismos participativos é um aspecto essencial para aferir o nível de democratização destes. É preciso observar, então, se os Conselhos de Planejamento são realmente abertos para a participação de uma grande quantidade de pessoas e grupos ou se a participação neles é limitada a determinados grupos e setores da sociedade civil. Nesse mesmo aspecto, também é importante considerar a representatividade dos atores da sociedade civil para saber se a introdução de cidadãos nesses mecanismos gera a exclusão de outros.

Tanto os CLPP, como os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e o Conselho Federal de Governo são mecanismos participativos

dos quais participam representantes da sociedade civil e representantes das instituições governamentais.

O Conselho Local de Planejamento Público é formado por um presidente, que é o prefeito do município; pelos vereadores do município; pelos presidentes das Juntas Paroquiais; pelos representantes das organizações de bairro das paróquias, das organizações da sociedade organizada e das comunidades indígenas, onde houver. A lei dos CLPP de 2002 estabelece que as organizações comunitárias e de vizinhos, assim como as organizações setoriais presentes no município, elegerão seus representantes, os quais serão em número igual à somatória mais um dos representantes institucionais. No entanto, a lei não deixa claro quais devem ser os critérios para escolha dos representantes da sociedade civil:

Sin menoscabo de las normas establecidas en la ley orgánica que regula el Poder Electoral, la elección de los representantes de las organizaciones vecinales y de los sectores de la sociedad organizada, es competencia de la asamblea de ciudadanos de la comunidad o sector respectivo, para lo cual, deberá ser convocado un representante de la Defensoría del Pueblo, de su jurisdicción, quien testificará en el acta de la asamblea de ciudadanos los resultados, de dicha elección. La ordenanza respectiva determinará la forma como se realizará la organización de los sectores involucrados de las comunidades organizadas, así como el mecanismo de elección de sus representantes. (Lei do Conselho de Planejamento Público, 2002, Art. 4º).

Com a reforma dessa lei em 2006, foi estabelecido de forma mais precisa o cálculo do número de representantes da sociedade civil em cada município e as modalidades de eleição desses representantes. A lei prevê que 40% dos representantes da sociedade civil pertençam às organizações setoriais e que 60% pertençam às organizações comunitárias. Ademais, a lei estabelece que os representantes dessas organizações sociais devam ser eleitos por cada paróquia numa assembleia paroquial da qual devem participar os porta-vozes dos Conselhos Comunais³³ constituídos no território da paróquia. Isso, de alguma forma, obriga as organizações comunitárias que desejam participar a formarem um conselho comunal ou a se integrarem a algum que já exista.

Outro ponto importante é a criação da figura do vice-presidente em 2006. Estabelece-se que este deva ser eleito entre os diretores, conselheiros de bairro ou organizações comunitárias, sendo que essas organizações devem estar devidamente articuladas e integradas aos conselhos comunais. A reforma dessa lei também estabelece

³³ Os Conselhos Comunais surgem na Venezuela em 2006, veremos eles com mais na próxima seção.

que as distintas organizações que existem no município podem participar e apoiar as atividades do CLPP através do que a lei chama de diagnóstico participativo³⁴:

El diagnóstico participativo se realizará en el ámbito de la asamblea de las organizaciones vecinales y comunitarias debidamente articuladas e integradas en los consejos comunales y la asamblea de cada uno de las organizaciones sectoriales del municipio, durante el lapso comprendido entre los meses de abril y agosto. Los resultados que arroje la jornada de estudio y análisis de la realidad comunal y sectorial, una vez priorizados, serán presentados al Consejo Local de Planificación Pública a objeto de formular el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal. (Lei do Conselho de Planejamento Público, 2006)

Já os Conselhos Estaduais são compostos pelo governador (presidente do conselho); pelos prefeitos dos municípios que formam o estado; pelos diretores estatais dos ministérios dos estados; representantes da Assembleia Nacional, eleitos pelos deputados nacionais; representantes do Conselho Legislativo Estadual; representantes dos vereadores dos municípios do estado; representantes da comunidade organizada, eleitos entre as entidades; e representantes de comunidades indígenas.

Essa lei prevê que as organizações setoriais devem eleger seus representantes ao nível do estado, um por cada setor. Com respeito às organizações comunitárias e de vizinhos, a lei estabelece que deve ser eleito um representante em cada município do estado. Os representantes das organizações comunitárias e de vizinhos eleitos no nível municipal, deverão se reunir e eleger de 1 a 5 representantes (dependendo do número de municípios do Estado). Essa lei também não especifica os critérios de eleição dos representantes das associações comunitárias e de vizinhos ao nível municipal, deixando espaço para discricionariedades.

Por fim, a *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, de 2010 estabelece, em conformidade com a normativa constitucional, que o Conselho Federal de Governo será integrado por:

(...) los representantes de los Poderes Públicos aludidos en la Constitución y representantes de la sociedad organizadas expresamente señalados en la presente ley, y presidido por el Vicepresidente Ejecutivo. Cuenta con una Secretaría integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Ministros o Ministras, três Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas. Asimismo, cuenta con el Fondo de Compensación Interterritorial,

³⁴ “**Artículo 36.** Se entiende por diagnóstico participativo el estudio y análisis de la realidad del municipio que realizan las organizaciones vecinales y comunitarias debidamente integradas y articuladas a los consejos comunales y de las organizaciones sectoriales, coordinado por el Consejo Local de Planificación Pública, a los fines de la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, así como el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal de cada año”

organismo destinado al financiamiento de inversiones públicas, para promover el desarrollo equilibrado de las regiones (Lei do Conselho Federal, 2010, Art. 3º) .

Assim, a lei estabelece que participarão do Conselho Federal de Governo representantes da sociedade organizada que segundo o artigo 9 estão constituídas por:

A los fines de esta ley, la sociedad organizada esta constituida por, Consejos Comunales, Comunas, Mesas Técnicas y cualquier otra organización de base del poder popular (Lei do Conselho Federal de Governo, 2010, Art. 9).

A “Ley Orgánica Del Consejo Federal de Gobierno” também estabelece que os representantes da sociedade civil nesse conselho serão os porta-vozes dos conselhos comunais das diferentes regiões do país. O regulamento prevê também que são considerados como parte da “*sociedad organizada*” só organizações e grupos sociais devidamente registrados (pessoa jurídica) e com pelos menos 1 (um) ano de atividade. Por conseguinte, a lei do Conselho Federal de Governo limita o número de representantes da sociedade civil e a variedade de organizações que poderão participar do conselho. O regulamento claramente restringe a possibilidade de participar a organizações reconhecidas pelo governo. Ademais, os representantes da sociedade civil tomarão parte só da plenária do Conselho Federal de Governo, mas não da sua secretaria, que é composta por ministros, governadores e prefeitos.

Nesse sentido, tem-se que os três tipos de Conselhos diferem no número de representantes da sociedade civil que podem participar, sendo que os locais, obviamente, têm uma representação maior da sociedade civil. Com a leitura das leis, é possível perceber que todos os três mecanismos dão preferência à participação de organizações e não de cidadãos isolados.

3.1.2 Como participa

Depois de verificar quem pode participar desses conselhos e como os integrantes são selecionados, é necessário analisar melhor como são debatidos os temas no interior dos conselhos, que temas são debatidos, bem como verificar os recursos informacionais disponíveis aos participantes. Por meio do formato institucional, procuramos visualizar como se dá a participação nos conselhos de planejamento público, pois isso pode nos oferecer elementos importantes para medir a qualidade da participação desses espaços.

Como vimos, os CLPP têm poderes em matéria de planejamento em nível municipal. A lei de 2002 prevê que os CLPP elaborem e aprovem o Plano Municipal de

Investimento e o Orçamento de Investimento anual da prefeitura. De acordo com o artigo 15 dessa lei:

El Presupuesto de Inversión Municipal estará dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio, tomando en cuenta las variables de población y pobreza de cada comunidad, debiendo cubrir con:

- 1. Los proyectos prioritarios, que presenten las comunidades organizadas.*
- 2. Los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.*
- 3. El fondo de emergencia, para atender desastres naturales, calamidad pública e imprevistos. Este fondo, será administrado por el Alcalde o Alcaldesa, previa aprobación del Concejo Municipal, con participación del Consejo Local de Planificación Pública que hará el seguimiento respectivo, para que los recursos sean invertidos en los fines a los que se refiere esta norma. La ordenanza respectiva que regula la materia determinará el porcentaje que le corresponda al fondo de emergencia. (Lei do Conselho de Planejamento Público, 2002, Art. 15).*

A Câmara Municipal não tem liberdade para modificar o Plano de Investimento apresentado pelo Conselho, devendo consultar sempre o CLPP nesse. Já o Orçamento Municipal de Investimento deve passar pela aprovação do prefeito, da direção municipal de orçamento e da câmara municipal. Destarte, a lei de 2002 afirma que os projetos apresentados ao CLPP devem ser aprovados previamente pela comunidade interessada. O orçamento de investimento deverá ser elaborado de acordo com as necessidades apresentadas pelas comunidades; e as prefeituras têm obrigação de prover recursos aos projetos apresentados pelas comunidades organizadas. Ademais, na lei de 2002 consta que o prefeito é quem apresenta ao CLPP a subdivisão de recursos disponíveis para investimento por cada setor:

A fin de orientar el Presupuesto de Inversión Municipal, el Alcalde o la Alcaldesa presentará al Consejo Local de Planificación Pública y a las comunidades organizadas, en reunión extraordinaria que deberá efectuarse con quince (15) días continuos de antelación a la reunión formal del Consejo Local de Planificación Pública, la cifra o monto total de inversión de cada sector, determinado en el artículo 8 de esta Ley, incluyendo los detalles a que haya lugar. (Lei do Conselho de Planejamento Público, 2002, Art. 13).

A questão é que essa divisão de recursos estabelecida pela prefeitura pode não ser compatível com as prioridades apresentados das comunidades organizadas. A reforma dessa lei de 2006 alterou algumas regras referentes ao Plano de Investimento e

Orçamento Municipal. Foram introduzidas regras para envolver de forma mais direta os cidadãos e as comunidades do município.

El Presupuesto de Inversión del Municipio deberá ser aprobado según lo establecido por la Ley Orgánica de Poder Público Municipal. El Plan de Inversión Municipal será aprobado por mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación Pública, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. El Alcalde o la Alcaldesa remitirá el Plan a la Cámara Municipal para su respectiva aprobación en la ordenanza presupuestaria del municipio. Cualquier cambio o modificación al Plan deberá ser consultado al Consejo Local de Planificación Pública y a los consejos comunales respectivos que representen a las zonas geográficas afectadas; de no ser así, los actos que sancione la Cámara Municipal quedan sin efecto, prevaleciendo lo aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública. (Lei do Conselho de Planejamento Público, 2006, Art. 39)

Na lei de 2006 consta que o processo de formulação do Plano Municipal de Investimento e do Orçamento de Investimento Municipal deve ser realizado através do “Orçamento Participativo”, sendo o diagnóstico participativo feito pelas organizações de vizinhança e comunitárias integradas aos Conselhos Comunais e pelas organizações setoriais. Percebe-se, então que essa versão dá maior abertura para que as diferentes organizações e grupos consigam incluir suas propostas no plano, mas em contrapartida, atrela os CLPP aos Conselhos Comunais e as instâncias federais; e os distancia das instituições e políticas municipais.

Já os Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e o Conselho Federal de Governo são órgãos com um caráter principalmente consultivo com poucos poderes de tomada de decisão. Aos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas cabe apenas discutir, aprovar e modificar o Plano de Desenvolvimento Estadual proposto pelo governador.

Com relação ao Conselho Federal de Governo, a Constituição de 1999 dá um importante papel no planejamento nacional, só que sua lei de implementação foi criada apenas em 2010, atribuindo pouco poder a essa instância, principalmente à sua plenária. Os principais poderes do Conselho Federal de Governo estão concentrados na sua secretaria que não tem nenhuma representação da sociedade civil. As principais atribuições da Plenária são:

1. Proponer al Presidente o Presidenta de la República las transferencias de competencias y servicios a los Poderes Públicos Territoriales y a las organizaciones de base del Poder Popular.

2. Proponer al Presidente o Presidenta de la República las modificaciones para obtener la eficiencia necesaria en la organización político-territorial de los estados.

3. Proponer al Presidente o Presidenta de la República la creación de los Distritos Motores de Desarrollo.

4. Aprobar su reglamento interno.

5. Aprobar su Proyecto de Presupuesto y tramitarlo de conformidad con la ley que regula la materia.

6. Aprobar su Informe de Gestión Anual.

7. Estudiar las propuestas de la Secretaría relativas a los cálculos a las distintas áreas de inversión.

8. Todas las demás que le señalen la Constitución de la República y las leyes. (Lei do Conselho Federal, 2010, Art. 14).

Salienta-se também que essa legislação prevê que estes conselhos devam promover programas de formação e capacitação para os cidadãos. A lei dos CLPP de 2006 estabelece que programas de capacitação do CLPP devem ser dirigidos aos cidadãos para melhorar o conhecimento destes sobre as políticas públicas e o exercício dos poderes públicos:

El Consejo Local de Planificación Pública, como órgano de la planificación municipal, sin menoscabo de cualesquiera otras conferidas por el municipio, tendrá las ejecución, siguientes funciones:

Crear programas permanentes de capacitación, dirigidos a elevar el conocimiento del ciudadano o ciudadana acerca de las políticas públicas y el ejercicio de los poderes públicos. (Lei do Conselho de Planejamento Público, 2006, Art. 10.2).

Essa mesma lei também prevê a formação de uma Sala Técnica, uma unidade de apoio especializada do Conselho formada por uma equipe multidisciplinar de habitantes do município, selecionados mediante concurso público e com conhecimento quanto a LCLPP. Conforme a lei:

Es la unidad de apoyo especializado del Consejo Local de Planificación Pública, conformada por un equipo multidisciplinario, con un mínimo de tres ciudadanos o ciudadanas, habitantes del municipio, seleccionados o seleccionadas mediante concurso público, con criterios y experiencias en el área del conocimiento requerida, prevaleciendo estos aspectos sobre el conocimiento académico, lo cual permite un vínculo efectivo con el desarrollo de las potencialidades y los lineamientos estratégicos del municipio, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. La conformación de la Sala Técnica es de carácter obligatorio para el municipio, y contará con un coordinador o coordinadora designado o designada por la Plenaria del Consejo Local de Planificación Pública. (Lei do Conselho de Planejamento Público, 2006, Art. 17).

Já a lei dos Conselhos Estaduais e a lei do Conselho Federal de governo preveem que os programas de formação e capacitação promovidos sejam voltados para

grupos ou organizações da sociedade civil. É importante frisar que esses programas estão mais voltados para formar competências específicas do que para ampliar os conhecimentos dos cidadãos sobre as políticas públicas.

As regras quanto ao processo decisório também são de suma importância para essa análise. Na lei Conselhos Locais de Planejamento de 2002, o prefeito tinha muitas prerrogativas que podiam incidir sobre o funcionamento do CLPP. Dessa forma, nota-se uma excessiva centralização de poderes no prefeito. A reforma de 2006 tentará modificar isso. Uma das novidades é a figura do vice-presidente. Ademais, estabelece-se também que as decisões deverão ser tomadas por maioria qualificada de dois terços de seus integrantes, ou seja, as medidas precisem de amplo consenso para ser aprovadas.

Por outro lado, a lei dos conselhos estaduais prevê que as decisões sejam tomadas por maioria simples, mas que, em caso de empate o voto do presidente (o governador) terá um valor duplo. Assim, observa-se que o governador e os representantes das instituições governamentais podem incidir de maneira significativa sobre as decisões tomadas nesse Conselho.

Por fim, para completar a análise quanto ao funcionamento dos Conselhos de planejamento público, é importante ressaltar nesse estudo a regularidade de reuniões nesses conselhos. Com relação aos Conselhos Locais consta na legislação que as reuniões plenárias serão convocadas pelo presidente, vice-presidente ou pela solicitação de 30% dos integrantes. Ademais, a lei de 2006 estabelece que o Conselho deve se reunir ao menos uma vez ao mês, sem prejuízo do mérito de realizar reuniões especiais de acordo com as necessidades do município. Em contrapartida, a Lei dos Conselhos Estaduais e do Conselho Federal não especifica nada sobre a periodicidade para reuniões desses conselhos.

3.1.3 Literatura sobre os Conselhos de Planejamento Público

Abordaremos nesta seção alguns elementos levantados por pesquisas referentes a estes conselhos. Contudo, grande parte das pesquisas se volta apenas para os CLPP devido à maior facilidade de acesso e à pertinência deste para o estudo da participação política. Nesse sentido, os pontos apresentados aqui se referem principalmente a esses conselhos.

Um primeiro elemento destacado em algumas pesquisas é que em muitos municípios, as câmaras de vereadores não regulamentaram a lei nacional que permitiria a instalação dos CLPP, e na grande maioria de outros municípios, tais conselhos foram

instalados à revelia, sem a presença da participação comunitária. Valladar e Hernández (2005) destacam que a não instalação de ditos conselhos em muitos municípios foi fortemente influenciada pela tensão política estabelecida entre o governo central de Hugo Chávez e a oposição, já que para os líderes dos partidos resultava traumático desprender-se dos privilégios do poder. Isto significava perder o controle absoluto da formulação de políticas e da administração dos recursos econômicos (*apud* Mendes, 2011, p. 177).

Lenner (2007) aponta alguns fatores que explicam o estancamento dos CLPP, entre eles: a) vazios legais quanto ao procedimento de eleição dos conselheiros; b) falta de interesse ou resistência das autoridades locais ante a nova figura; c) fraude nos processos de escolha dos conselheiros; d) designação, em muitos casos, de funcionários das prefeituras e conselhos municipais como representantes das comunidades; e) ausência de incentivo, em forma de recursos financeiros, para projetos comunitários.

Segundo Maingon (2005), a instalação e funcionamento dos CLPP constitui um primeiro passo para concretizar o ideário constitucional de participação democrática. Porém não se deve perder de vista o artigo 2º da LCLPP, a qual deixa claro que a participação e o protagonismo faz parte de uma “política geral do Estado”, o que poderá dar margem a uma “imposição de um modelo de intervenção na sociedade que busca articular as diferentes esferas do território por meio de um esquema hierárquico, centralista e autoritário, no qual o eixo articulador vem dado pela planificação” (Maingon, 2005 *apud* Mendes, 2011, p. 178). Ainda de acordo com Maingon (2005), uma primeira avaliação da instalação e funcionamento destas instâncias nos municípios da região de Caracas, permite se detectar as seguintes limitações: (i) ausência de vontade política e disciplina legal por parte das autoridades do Estado; (ii) falta de informação e de um devido processo de formação; nesse caso, os funcionários públicos municipais são os que mais resistem porque supõem que ditos conselhos estão usurpando e intervindo em suas funções; (iii) debilidade e incompetência dos órgãos responsáveis de promover a participação cidadã; (iv) os CLPP não dispõem de espaços adequados para o desempenho de suas funções e não contam com pressuposto orçamentário para que a sala técnica funcione adequadamente; (v) falta de compromisso e de coparticipação dos atores sociais e políticos; (vi) pouca transparência no processo de escolha dos representantes de vizinhos e setoriais; e (vii) apatia política e desconhecimento por parte da sociedade sobre o funcionamento e objetivo dos CLPP (*ibidem*).

Na visão de Mendes (2011), a tese da descentralização política, administrativa e financeira que vinha sendo colocada em prática desde a década de 1990, tendeu a ser esquecida com o governo Chávez, na medida em que estava em jogo o projeto de manutenção no poder. Guerrero (2010) destaca que os CLPP foram criados em muitos municípios venezuelanos, porém, “o poder municipal caiu em suspeita por não servir aos interesses partidários do governo central e assim se começa a gestar a criação de outra instância para tal fim” (Guerrero, 2010). A partir desse momento, o executivo passou a implementar um conjunto de ações informais que vão estruturando novas regras do jogo, surgindo novos atores tutelados como os Círculos Bolivarianos, Missões Sociais, Conselhos Comunais e Comunas. Com o passar do tempo também se constituíram estruturas paralelas aos governos estaduais e municipais, o que sobre dimensionaria a gestão pública, diminuindo dessa forma a eficiência social (ibidem). Vásquez Vera (2010) acredita que “ao longo do processo, foi se deslocando, progressivamente, a autonomia política e econômica das prefeituras e governações com a finalidade de consolidar um sistema político centralizado” (Vásquez Vera, 2010 *apud* Mendes, 2011 p. 180).

Ao estudar os CLPP, Nieves (2007) utiliza a experiência do município de Palavecino, integrado ao estado de Lara, centro-ocidental da Venezuela. De acordo com sua pesquisa, a participação dos cidadãos através de associações de vizinhos e a maneira em que se selecionaram para formar parte do Conselho não foi clara, aberta nem participativa. Isso trouxe questionamentos por parte de setores que ficaram excluídos quanto à efetiva participação democrática nesses conselhos. Outros grupos nem chegaram a ser informados sobre os critérios de seleção ou mesmo saber quem integra o CLPP da cidade. O questionamento foi tão forte que os dirigentes das diferentes paróquias que não foram consideradas para conformar a CLPP de Palavecino passaram a se organizar e a realizar uma série de atividades de formação sobre a lei para evitar vícios e irregularidades na formação da próxima CLPP. A conclusão de Nieves (2007) é que não foram dadas oportunidades iguais aos grupos organizados que integravam o município. Outro ponto apontado pela autora foi a ingerência dos prefeitos na formalização do CLPP na cidade, o que desvirtuou os próprios objetivos do Conselho, estando estes estreitamente vinculados a vontade ou falta de vontade política das instâncias do município (Nieves, 2007, p. 294).

Esses conjuntos de problemas levaram o governo a não considerar mais os CLPP como uma prioridade e a buscar outras formas de participação como os Conselhos

Comunais. Partiremos agora para análise do desenho institucional desses espaços participativos.

3.2 Os Conselhos Comunais

Atualmente, os Conselhos Comunais se constituem em um dos casos mais emblemáticos de participação política na Venezuela. Apesar dessas instituições não serem obrigatórias, dependendo da iniciativa da população, elas têm sido muito incentivadas pelo governo venezuelano desde 2007 e se difundido por todo país. Não há dúvida que esses conselhos acabaram se tornando grandes símbolos do governo chavista e de seu “Socialismo do Século XXI”.

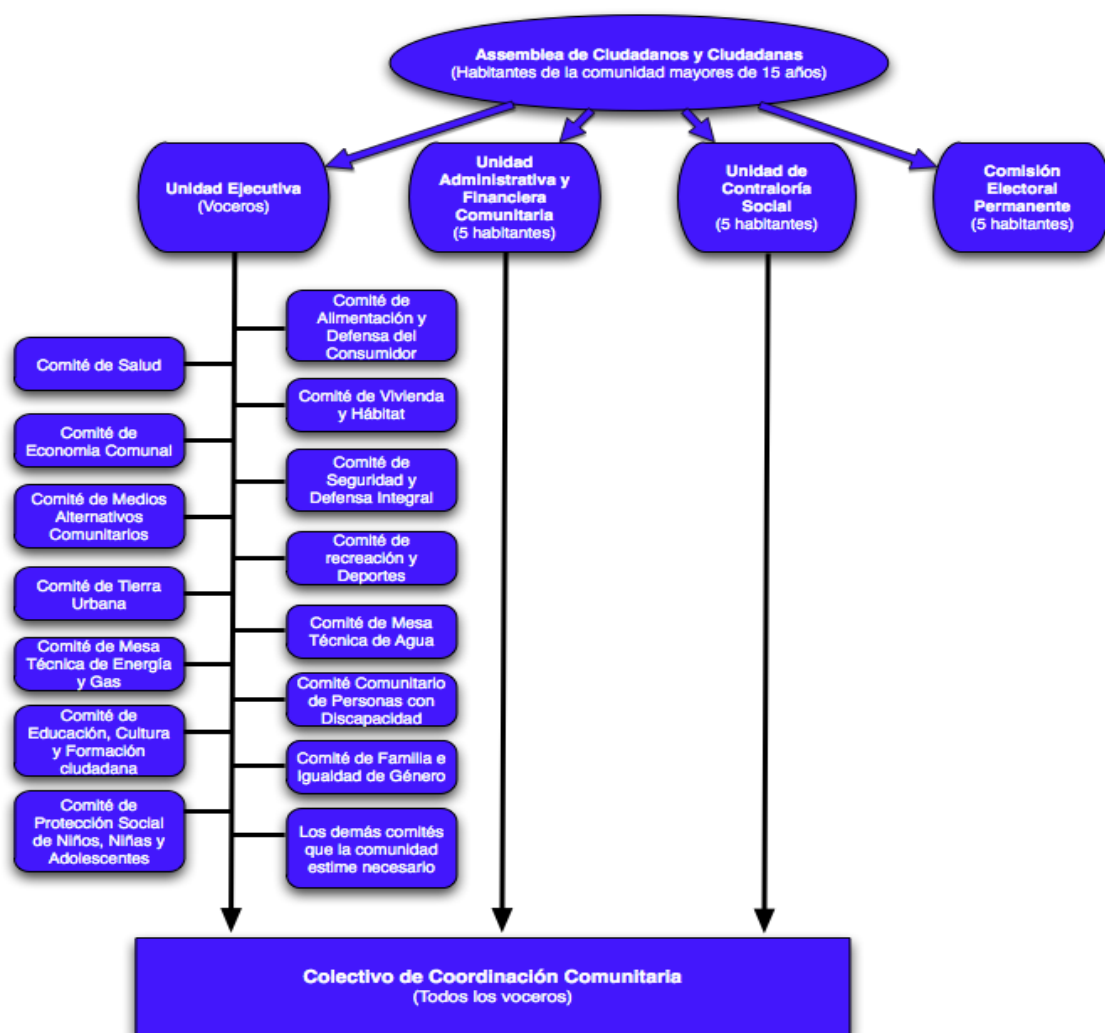
A Lei dos Conselhos Comunais foi criada em 2006. Entretanto, cabe a observação de que a figura dos CCs não estava prevista na Constituição de 1999. Os mesmos são mencionados na Lei dos Conselhos Locais de Planificação Pública, de 2002, porque estes espaços já existiam desde 2000 nas comunidades e periferias venezuelanas. Por sua vez, e enquanto espaço de participação, os Conselhos Locais de Planificação Pública não deram os resultados esperados, ficando reféns de práticas políticas centralizadoras por parte de governos regionais e de prefeituras (Maingón, 2005). Ao perceber que a oposição se mobilizava no país, Chávez deu início ao processo de criação e legalização dos CCs desvinculados da estrutura dos CLPP. A lei dos CC que analisaremos aqui é a Lei Orgânica de 2009, que reformou a regulamentação de 2006. Essa lei tem a descentralização administrativa e o desenvolvimento local como eixo norteador. Segundo o art. 2º da lei Orgânica dos CCs, os Conselhos são:

[...] instâncias de participação, articulação e integração entre os cidadãos, cidadãs e as diversas organizações comunitárias, movimentos sociais e populares, que permitem ao povo organizado exercer o governo comunitário e a gestão direta das políticas públicas e projetos orientados a responder às necessidades, potencialidades e aspirações das comunidades, na construção do novo modelo de sociedade socialista de igualdade, equidade e justiça social.

Segundo a lei, esses espaços devem reger-se pelos princípios da corresponsabilidade, cooperação, solidariedade, transparência, prestação de contas, honestidade, eficácia, eficiência, responsabilidade social, controle social, equidade, justiça e igualdade social e de gênero. De acordo com o art. 1º da referida lei, o objetivo é promover o exercício direto da soberania popular em sua relação com os órgãos e entes do Poder Público para a formulação, execução, controle e avaliação das políticas públicas, assim como os planos e projetos que contribuem com o desenvolvimento

comunitário. Para a formação de um CC, deve-se levar em conta a base populacional da comunidade: no âmbito urbano, entre 150 e 400 famílias; no âmbito rural a partir de 20 famílias e; para as comunidades indígenas, a partir de 10 famílias. Sendo assim, o alcance territorial dos CC é pequeno; no interior de um mesmo bairro pode ser formado mais de um CC. Segundo García Guadilla (2008), esses limites populacionais e territoriais e o fato da própria população decidir sobre a divisão territorial e alcance geográfico de cada CC, teria gerado divisões e a exclusão de determinados grupos dentro de uma mesma comunidade, ocasionando diversos conflitos. Esquemáticamente, os Conselhos Comunais são estruturados da seguinte forma:

Estrutura dos Conselhos Comunais



Fonte: Zuber (2012)

No que diz respeito à sua estrutura e para fins de funcionamento, os CCs são integrados pela assembleia de Cidadãos e Cidadãs (máxima instância, composto por

maiores de 15 anos); a unidade Executiva (formada pelos comitês de trabalho); a unidade administrativa e financeira comunitária (maiores de 18 anos); unidade de controle social (maiores de 18 anos); e o coletivo de Coordenação Comunitária (formado por membros da unidade executiva, administrativo-financeira e unidade de controle social).

Um CC deve exercer duas funções do processo de participação: a tomada de decisão e o controle social. Quanto à tomada de decisões, haveria uma possibilidade real de identificar as necessidades mais prioritárias de uma dada comunidade; satisfazer necessidades e demandas de acordo com propostas comunitárias; intervir em todas as fases das políticas públicas; estabelecer uma relação efetiva entre a comunidade e as instâncias governamentais que deveriam apoiar com capacitação e recursos os projetos comunitários; e prestação de serviços. E quanto ao controle social tem-se a supervisão, o acompanhamento e a avaliação por parte da comunidade, principalmente, da Unidade de Controlaria, sobre os projetos de obras e serviços, os quais deveriam promover melhorias e eficiência; a possibilidade de maior incidência da comunidade para exigir prestação de contas da gestão dos projetos e a intervenção plena da comunidade em todas as fases do controle das políticas públicas (Valladares, 2008).

De acordo com García Guadilla (2008), os setores sociais têm sido muito ativos na formação desses Conselhos, pois a maior precariedade na dotação de serviços básicos e infraestruturas nas áreas nas quais vivem teria feito com que eles procurassem resolver os problemas das suas comunidades através de instâncias participativas.

3.2.1 Quem participa

A Ley Orgánica del Consejos Comunales determina que os Conselhos Comunais sejam abertos a todos os cidadãos e organizações da sociedade civil que atuem em um território. De acordo com a lei, as organizações que podem participar do CC são:

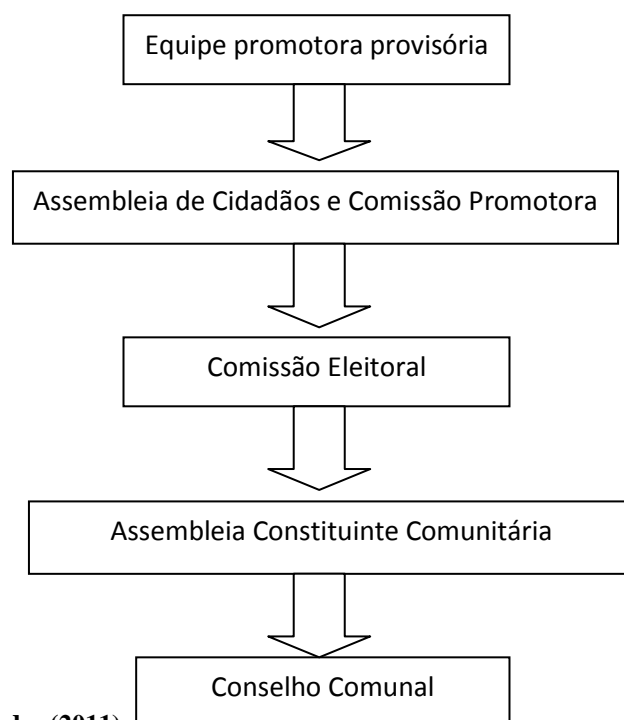
Organizaciones Comunitarias: Organizaciones que existen o pueden existir en las comunidades y que agrupen a un conjunto de ciudadanos y ciudadanas en base a objetivos e intereses comunes, tales como: comités de tierras, comités de salud, mesas técnicas de agua, grupos culturales, clubes deportivos, puntos de encuentro y organizaciones de mujeres, sindicatos y organizaciones de trabajadores y trabajadoras, organizaciones juveniles o estudiantiles, asociaciones civiles, cooperativas, entre otras. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 4.8)

A assembleia de cidadãos do CC é considerada a máxima instância desse mecanismo participativo. Segundo a lei:

La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad mayores de quince (15) años (...). (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 6).

Essa assembleia deve eleger uma comissão eleitoral provisória para organizar o processo eleitoral e convocar uma assembleia constitutiva comunitária do CC para eleger os porta-vozes das distintas unidades do CC assim como uma comissão eleitoral permanente. Uma vez eleitos, esses porta-vozes realizam a ata constitutiva do Conselho. Segundo o artigo 11 da lei, os cidadãos e cidadãs de maneira individual ou coletiva têm o direito de participar e postular porta-vozes para as unidades do Conselho Comunal, conforme os requisitos estabelecidos em lei. A eleição dos porta-vozes ou unidades executivas será realizada de maneira uninominal. As unidades eleitas por essa assembleia serão: a comissão eleitoral permanente; a unidade executiva (formada por um porta-voz de cada comitê de trabalho e por porta vozes de outras organizações comunitárias que atuem no território do CC); a unidade administrativa e financeira (formada por 5 representantes); a unidade de controle (formada por 5 representantes); e um coletivo de coordenação comunitária formado por porta vozes das outras unidades do CC.

Gráfico II- Passos para a formação dos Conselhos Comunais (CC)



Fonte: Mendes (2011)

A lei estabelece também a eleição de porta vozes que participem das distintas áreas de trabalho e que coordenem o funcionamento do CC. Esses porta-vozes terão o mandato de dois anos, podendo ser reeleitos. Algumas restrições são colocadas para essa função como a não remuneração desses representantes; a não elegibilidade de pessoas que já ocupem cargos de eleição popular; a não elegibilidade de indivíduos que possuem relações de parentesco até o quarto grau com outros porta-vozes ou integrantes das unidades administrativa e financeira ou de controle.

Como visto acima, são muitos os passos até se chegar à constituição de um Conselho Comunal, sendo um processo bastante complexo. Os passos se encontram no artigo 17. A lei torna o registro de um Conselho Comunal um processo complexo, o que ao mesmo tempo desestimula o cidadão, mas evita certas discricionariedades por parte das instituições governamentais.

Ainda referente a quem participa dos Conselhos Comunais, é interessante notar que na análise das leis não foi encontrada a previsão de participação direta de representantes das instituições governamentais no interior desses conselhos. Tanto os participantes da assembleia de cidadãos quanto os representantes eleitos nas unidades do CC devem ser pessoas que residam na área de atuação do CC. Nesse ponto, também se nota a proibição de ocupação dos cargos de porta-voz por indivíduos pertencentes a entidades estatais.

Entretanto, a lei faz referência a instituições estatais, especificamente no Capítulo VII, intitulado de “Relación de los consejos comunales con los órganos y entes del Poder Público”. Primeiramente, a lei estabelece quem deve acompanhar o funcionamento dos CC é o ministério com competências em matéria de participação:

El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 56).

Sendo assim, esse ministério é responsável pela articulação entre os CC e os órgãos do Poder Público. Seu dever é o de simplificar essas relações entre Estado e sociedade no âmbito de esferas como os CC. Suas competências são as seguintes:

El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán atender los órganos y entes del Poder Público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales.*
- 2. El registro de los consejos comunales y la emisión del certificado correspondiente.*
- 3. Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales.*
- 4. Diseñar y dirigir la ejecución de los programas de capacitación y formación de los consejos comunales.*
- 5. Orientar técnicamente en caso de presunta responsabilidad civil, penal y administrativa derivada del funcionamiento de las instancias del consejo comunal.*
- 6. Recabar, sistematizar, divulgar y suministrar la información proveniente de los órganos y entes del Poder Público relacionada con el financiamiento y características de los proyectos de los consejos comunales.*
- 7. Promover los proyectos sociales que fomenten e impulsen el desarrollo endógeno de las comunidades articulados al plan comunitario de desarrollo.*
- 8. Prestar asistencia técnica en el proceso del ciclo comunal.*
- 9. Coordinar con la Contraloría General de la República, mecanismos para orientar a los consejos comunales sobre la correcta administración de los recursos.*
- 10. Fomentar la organización de consejos comunales.*
- 11. Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables, en el marco de esta Ley. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 57).*

Até 2009, havia a Comissão Presidencial do Poder Popular que atrelava os Conselhos Comunais diretamente às decisões do Presidente da República. Com a extinção dessa comissão e a criação do ministério supracitado, os Conselhos Comunais se tornaram menos dependentes e vulneráveis a decisões arbitrárias do Estado. Apesar disso, os critérios de não ingerência do ministério não se encontram bem delimitados na lei, o que abre brechas para possíveis intervenções arbitrárias desse ministério sobre os CC.

Por último, consta na legislação que os Conselhos Comunais estão isentos de qualquer imposto. Ademais, o artigo 59 dessa lei é de extrema relevância visto que estabelece que os órgãos e entes do Estado devem dar preferência aos requerimentos dos CC e a seus projetos. Segundo esse artigo:

Los órganos y entes del Estado en sus relaciones con los consejos comunales darán preferencia a la atención de los requerimientos que éstos formulen y a la satisfacción de sus

necesidades, asegurando el ejercicio de sus derechos cuando se relacionen con éstos. Esta preferencia comprende:

- 1. Especial atención de los consejos comunales en la formulación, ejecución y control de todas las políticas públicas;*
- 2. Asignación privilegiada y preferente, en el presupuesto de los recursos públicos para la atención de los requerimientos formulados por los consejos comunales.*
- 3. Preferencia de los consejos comunales en la transferencia de los servicios públicos. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 59).*

3.2.2 Como participa

Verificaremos agora como a lei trata a participação dos cidadãos no interior desses conselhos. São amplas e diversas as funções destinadas aos participantes dos Conselhos Comunais. As decisões da assembleia de cidadãos têm caráter vinculante para o próprio CC, suas principais funções constam no artigo 23 da lei:

- 1. Aprobar el ámbito geográfico del Consejo Comunal.*
- 2. Aprobar la creación de comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria, con carácter permanente o temporal.*
- 3. Elegir y revocar a los voceros y voceras del Consejo Comunal a través de un proceso de elección popular comunitaria, conforme a lo que establezca la presente Ley.*
- 4. Elegir y revocar los integrantes de la comisión electoral.*
- 5. Aprobar el Plan Comunitario de Desarrollo Integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad.*
- 6. Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal.*
- 7. Aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socioproductivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación de organizaciones socioproductivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas.*
- 8. Evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el Consejo Comunal.*
- 9. Aprobar las normas de convivencia de la comunidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.*
- 10. Designar a los voceros o voceras del Consejo Comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas.*
- 11. Aprobar la solicitud de transferencias de servicios.*
- 12. Designar a los y las miembros de la comisión de contratación, conforme a la Ley que regula materia.*
- 13. Aprobar el acta constitutiva y estatutos del Consejo Comunal. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 23)*

A unidade executiva é responsável pela execução e coordenação das decisões tomadas nessa Assembleia. O órgão deve coordenar a organização e execução dos planos de trabalhos com os comitês de trabalhos, os outros órgãos do CC e as demais

organizações que existem no seu território. Essa unidade também tem caráter consultivo, pois dá suporte às atividades gerais dos CC, além de incentivar a participação da comunidade. Como consta na lei, a unidade executiva deve:

Promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 29.6).

Impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 29.9).

Assim, a unidade executiva deve promover a participação da população na elaboração e execução de políticas públicas também.

Dois pontos de destaque é o caráter não vinculativo das decisões tomadas nessa unidade e a transferência de responsabilidades de algumas instituições públicas para essas instâncias. Como consta na lei, esses órgãos devem também:

Promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 29.7)

Coadyuvar con los órganos y entes del Poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 29.8).

Conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencias de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del Consejo Comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 29.10).

À unidade de gestão financeira cabe a administração dos recursos dos Conselhos, sendo responsável pela elaboração de um projeto anual de gastos dos fundos do CC. De acordo com a lei orgânica, essa unidade deve prestar contas e ser controlada pelas outras unidades para que não haja de forma arbitrária com os recursos do CC. A unidade de controladoria social é a responsável por essa vigilância sobre a gestão financeira e sobre outras atividades do CC. Consta que:

La Unidad de Contraloría Social es la instancia del Consejo Comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del Consejo Comunal. Estará integrada por cinco habitantes de la comunidad electos o electas, a través de un proceso de elección popular. Esta unidad realizará sus funciones sin menoscabo del control social que ejerza la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el

ordenamiento jurídico. (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art. 33).

Observa-se que o controle sobre esse órgão é da Assembleia de Cidadãos, que tem poder para revogar mandato de membros ou para investigar responsabilidades administrativas.

Por fim, é importante analisar o que a lei diz sobre a coordenação comunitária. De acordo com artigo 25 da lei, esse órgão visa articular e coordenar o trabalho das outras unidades dos CC. Entre as principais funções do coletivo de coordenação comunitária são:

1. *Realizar seguimiento de las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.*
2. *Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar.*
4. *Presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, para la formulación de políticas públicas.*
6. *Convocar para los asuntos de interés común a las demás unidades del consejo comunal.*
7. *Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del plan comunitario de desarrollo integral.*
8. *Coordinar con la Milicia Bolivariana lo referente a la defensa integral de la Nación.*
9. *Coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socioproductivo comunitario y redes socioproductivas vinculadas al plan comunitario de desarrollo integral.*
10. *Promover la formación y capacitación comunitaria en los voceros o voceras del consejo comunal y en la comunidad en general.*
11. *Elaborar propuesta de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios y presentarlo ante la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.*
12. *Coordinar acciones con los distintos comités que integran la Unidad Ejecutiva en sus relaciones con los órganos y entes de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines.*
13. *Elaborar los estatutos del consejo comunal.* (Lei Orgânica dos Conselhos Comunais, 2010, Art.25).

Assim, tem-se que esse comitê tem a função de assessoria e voz em algumas atividades dos CC, sendo responsável pela apresentação de propostas de políticas públicas da Assembleia de cidadãos diante das instituições do governo responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas. No entanto, como podemos observar no artigo 25.4 descrito acima, não é especificado a que órgãos do governo que o comitê deve se dirigir. Ademais, esse comitê promove a formação e capacitação dos porta-vozes do Conselho Comunal e da comunidade como um todo; e tal como a unidade executiva, tem transferido para si algumas responsabilidades do Estado. Por

fim, é importante destacar que não consta nessa lei nenhuma referência à periodicidade de reuniões dos CC.

Diante do que foi exposto sobre os principais órgãos que compõem os CC, ressalta-se que a legislação demonstra que essa é uma instituição de cogestão, ou seja, seu objetivo é fazer com que a sociedade atue de forma direta na gestão de políticas públicas em um determinado território. Por outro lado, a lei também concede a essas instâncias um papel importante na formação de agenda e elaboração de políticas públicas locais. A assembleia de cidadãos, por exemplo, tem competências relacionadas à criação de organizações comunitárias em uma dada região, além de formular projetos que vão interferir na economia municipal. Isso demonstra que os CC também têm importantes competências relacionadas à participação no desenvolvimento de políticas públicas, porém, a lei não esclarece de forma clara e exata como deve ocorrer a atuação dessa amplitude de cidadãos e cidadãs que compõem esses espaços.

3.2.3 Literatura sobre os Conselhos Comunais

A experiência venezuelana dos Conselhos Comunais vem chamando atenção de diversos pesquisadores latino-americanos. Nessa seção, tentaremos retratar, comparativamente, algumas das diversas lentes analíticas sobre o tema. A questão central que divide os estudiosos é se estas instituições são de fato uma real experiência democrática participativa ou um experimento clientelista e populista. Esclarecemos a partir de agora os principais pontos de debate da literatura pesquisada, apresentando dados importantes que são trazidos por pesquisas e que podem oferecer subsídios aos resultados deste trabalho.

É importante ressaltar que a presença de milhares de Conselhos Comunais dificulta um resultado conclusivo sobre essas instâncias. Algumas pesquisas se debruçam sobre alguns casos específicos, outras preferem fazer um panorama geral. A questão é que esses espaços são formados por diferentes atores sociais e políticos com objetivos distintos. Sendo assim, a comparação de estudos de caso feitos em regiões determinadas pode ser de grande importância para uma boa compreensão do funcionamento efetivo desses conselhos. Outra coisa que essa pesquisa notou é o pouco esforço do governo venezuelano em sistematizar as informações acerca dos CC. A não disponibilização de dados sobre esses CC dificulta o tratamento empírico desses espaços por pesquisadores.

Segundo Goldfrank (2011), em 2009 foram formados em torno de trinta mil CC, e até agosto de 2010, de acordo com fontes oficiais, 21.050 foram refundados e registrados. Simultaneamente, o governo federal transferiu trilhões de bolívares para essas instâncias. De acordo com esse autor, a quantidade de projetos vinculados aos CC explica, parcialmente, o fato de oito milhões³⁵ de venezuelanos estarem envolvidos nesses espaços. Assim, a pesquisa de Goldfrank (2011) nos leva a crer que, pelo menos quantitativamente, os CC foram bem sucedidos.

Algumas pesquisas, como a de Machado (2008), acredita que os CC são formas melhoradas dos projetos locais participativos presentes na América Latina, pois além de terem se estendido por todo país, serviram de complemento à democracia representativa. Em resumo, Machado sustenta que:

La creación de nuevos sistemas-formas-mecanismos de participación socio-política dela sujetualidad nacional-popular contra-hegemónica, mediante los Consejos Comunales, está posibilitando una profundización de lo democrático, haciendo que este supere el agotado modelo de la mera representatividad y se encamine hacia senderos de una democracia participativa, radical, pluralista y protagónica. (apud Goldfrank, 2011, p. 45).

Alguns autores (Díaz, 2007; Ellner, 2009; López Valladares, 2008; Irazábal y Foley, 2010; Machado, 2009; López Maya, 2008; Smilde, 2009) se impressionam com a acolhida popular que os CC tiveram e reconhecem sua capacidade em estimular a organização local. Contudo, alguns desses autores acreditam que, devido ao uso político do CC e de seu desenho institucional, estes não são capazes de atender às expectativas democratizadoras, devido ao controle do governo chavista sobre estes espaços. (López Maya, 2008; Smilde, 2009); outros desses pesquisadores reconhecem algumas falhas nesses espaços, mas acreditam no potencial democratizador dos CC. (Díaz, 2007; Ellner, 2009; López Valladares, 2008; Irazábal y Foley, 2010; Machado, 2009a).

Outra perspectiva observa os CC como instrumentos de poder do presidente Chávez e agora, de seus herdeiros políticos (Rangel, 2005; 2010; Morales, 2006; Canache, 2007; Lovera, 2008; García-Guadilla, 2007; Ferrer, 2009; Vázquez, 2010). Seus argumentos apontam que os CC são usados politicamente para usurpar competências e recursos dos governos municipais e para minar as instituições democráticas representativas. De acordo com Vazquez (2010), os prefeitos favoráveis às mudanças promovidas por Chávez e dispostos a trabalhar com os CC recebem as

³⁵ Os dados utilizados por Goldfrank (2011) são originários do Latin American Public Opinion Project – LAPOP.

transferências mais rápido que os opositores. Segundo o autor, “*a lo largo del despliegue del proceso se ha ido desplazando, progresivamente, la autonomía política y económica de las alcaldías y gobernaciones con la finalidad de consolidar un sistema político centralizado*” (apud Goldfrank, 2011). Para Canache (2007) “[...] *en vez del empoderamiento popular, estos programas promueven el clientelismo*” (ibidem). Lovera (2008, p. 46) argumenta também:

El intento por establecer una ‘geometría del poder’ en la cual la cúpula presidencial se articula sin intermediarios con la base popular, antes que significar un avance democrático, puede representar una involución democrática, al otorgar al poder central unas atribuciones desmedidas y control de hecho sobre las organizaciones de base, haciendo perder las conquistas democráticas que la descentralización y la autonomía de las organizaciones sociales han significado en Venezuela.

Enquanto uma parte da literatura demonstra preocupação com a perda de poder dos municípios e estados venezuelanos, autores como Lovera (2008), López Maya (2008), y García-Guadilla (2007) se mostram preocupados com a perda de autonomia dos movimentos sociais venezuelanos.

Em sua pesquisa, Mendes (2011) destaca que os Conselhos Comunais estão diretamente vinculados ao Presidente Hugo Chávez Frías e ao Ministério Popular para as Comunas e o Desenvolvimento Social, o que implica em perda de autonomia das organizações sociais, com pouca margem de decisão nos rumos da política municipal, estadual e nacional, além da manipulação destes espaços organizativos para fins eleitorais. Para o autor, a relação estabelecida entre o Governo Central e os Conselhos Comunais é verticalizada e traz como consequência a recentralização do poder e não a sua descentralização.

No decorrer desse trabalho buscamos traçar a história política recente da Venezuela para entender o caminho que o país percorreu até a chegada de Hugo Chávez ao poder e a instauração de uma democracia participativa no país. Durante o estudo realizado aqui, buscamos ressaltar a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado venezuelano a fim de compreender as relações de confronto e cooperação estabelecidas entre estes nesse país. Sendo assim, aplicando o conceito de projeto político (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006) trataremos na próxima seção dos diferentes valores que nortearam a institucionalização desses espaços participativos na Venezuela.

3.3 *Projetos Políticos e os mecanismos de participação da Venezuela*

A ideia de projeto político elaborada por Dagnino, Olvera, Panfichi (2006) serve para compreender de que forma diferentes atores se organizam em torno de ideias e interesses comuns. A heterogeneidade da sociedade civil e do Estado configura uma gama de possibilidades de colaboração e confronto que dependerá do tipo de projeto político que está guiando a ação política das partes.

Projeto político consiste em um “conjunto de crenças, valores, interesses e concepções de mundo que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006, p. 38). Dessa forma, a noção de projetos políticos não se reduz a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. Assim, ao mesmo tempo em que os distintos projetos se ancoram em configurações culturais existentes, introduzem novos elementos, transformando o repertório cultural da sociedade³⁶ (ibidem, p. 40).

No contexto venezuelano, o conceito de projeto político ajuda a compreender de que forma os atores se organizaram em torno de valores e interesses comuns durante as mobilizações na década de 90 e como esse discurso foi utilizado nas reformas institucionais realizadas após a chegada de Hugo Chávez à presidência. Apesar de muitos analistas classificarem o sistema político venezuelano como um típico modelo populista de governo, as feições atuais da Venezuela denotam um grau maior de complexidade na relação entre Estado e sociedade e um cenário antigo de luta pelo aprofundamento da democracia.

O processo de construção democrática enfrentado pela Venezuela consiste em um dilema cujas raízes estão na existência de uma “confluência perversa” entre três projetos políticos distintos que conviveram juntos no país durante o regime *puntofijista*. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressava na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. Observamos no capítulo 2 que esse projeto emergiu da luta contra o sistema *puntofijista* empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais, que compartilhavam, juntamente com certos grupos políticos distantes do Pacto de Punto

³⁶ É importante salientar que projeto político se diferencia de cultura política por não se tratar apenas de uma orientação política, mas está vinculado diretamente com a ação política. Assim, além da intencionalidade da ação, há a centralidade da agência humana como dimensão relevante da política.

Fijo, um projeto democratizante e participativo da cidadania que já vinha sendo tecido no país desde o início dos anos 90 em esferas de poder locais.

Por outro lado, durante o mesmo período, existiam no país outros dois projetos políticos. O projeto político neoliberal que ganhou espaço nos anos 80 e tentava responder a profunda crise política e econômica pela qual o país passava, transferindo algumas das responsabilidades do Estado para a sociedade; e o projeto político autoritário, um antigo projeto político que existia no país e que estabelecia relações clientelistas, de cooptação e repressão entre Estado e sociedade, em particular, partidos e sociedade. A cultura política autoritária não abandonou o país mesmo após a democratização. Dessa forma, a Venezuela, embora democratizada desde os anos cinquenta, mantinha uma grande quantidade de atores políticos com projetos políticos autoritários que não permitiam uma real influência da sociedade no Estado. Essa ideia vai ao encontro da proposta de Avritzer (2005) que sugere um entendimento da democratização como um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade.

Dessa maneira, antes da chegada de Chávez ao poder, a Venezuela já convivia com um cenário de confronto e antagonismo, devido aos diferentes projetos políticos que perpassavam o Estado e a sociedade. A figura de Chávez foi uma aposta da parcela da sociedade civil que acreditava em um projeto político participativo como resposta a situação de crise pela qual o país atravessava. Essa aposta deve ser entendida em um contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Contudo, o próprio processo da constituinte demonstrou que não havia um consenso em torno do papel que a participação política deveria assumir no país.

Partimos do pressuposto que quando um projeto político alcança o poder do Estado, ele pode se modificar pelo impacto das dinâmicas próprias do Estado e pelas disputas que se dão em seu interior. Assim, a análise feita nesse trabalho nos leva à conclusão de que isso ocorreu no caso venezuelano. O processo da constituinte e as diferenças na legislatura entre 2002, 2006 e 2009 exemplificam as mudanças sofridas pelo ideal participativo no país. Por conseguinte, os formatos institucionais dos espaços participativos venezuelanos não são um reflexo direto de um determinado projeto, mas expressam os resultados de correlações de forças que atravessaram o Estado e a sociedade civil durante os últimos anos.

Posto isso, é possível afirmar que os mecanismos participativos criados nos primeiros anos do governo Chávez deram maior abertura aos setores da sociedade civil, permitindo que a sociedade incidisse de forma significativa no planejamento e elaboração das políticas públicas, conforme previa a Constituição de 1999. Contudo, após o golpe contra Chávez, ocorrido, em 2002 essa situação se alterou relativamente. Consideramos aqui que esse evento foi um marco, pois teve como consequência o estado de extrema polarização política e social que se encontra hoje a Venezuela.

O regime chavista se legitimava fortemente em clivagens de natureza política e social. O resultado favorável à Chávez do referendo de 2004 isolou e neutralizou vários setores da oposição. Assim, um dos aspectos mais negativos do referendo foi o efeito que teve na correlação de forças do sistema político venezuelano. Nas eleições seguintes (2005) houve uma excessiva concentração de cargos executivos e legislativos nos chavistas. Dessa forma, nas reformas legislativas, observamos que a Assembleia Nacional de 2005 passou a reduzir cada vez mais o espaço de poder de setores da sociedade civil dentro das instâncias participativas. Como supracitado, foi dado maior ênfase a instâncias atreladas ao Estado.

Segundo Goldfrank (2011), a ênfase na criação de mecanismos participativos paralelos às instituições municipais e a ênfase nos CC em detrimento dos CLPP, demonstram uma divisão interna do próprio chavismo³⁷. Para Chávez, os conselhos comunais eram como sementes do socialismo bolivariano, são estruturas paralelas que visam tornar as instituições representativas supérfluas (Goldfrank, 2008). Steve Ellner (2005) sugere que é possível distinguir duas linhas dentro do chavismo: a dura, que apóia a criação de estruturas paralelas às já existentes, e a suave, que procura reformar essas instituições sem criar outras novas. Este retorno do Chávez ao radicalismo de esquerda se deu pela ameaça visualizada por ele diante dos setores conservadores. O argumento de Chávez era o de que a “democracia participativa” estava sendo incrementada com seu esforço de dar voz aos pobres. Porém, o governo chavista

³⁷ De acordo com Goldfrank (2008) muitos partidos de esquerda latino-americana (PT, LCR, FA) passaram por uma transformação ideológica nos últimos anos. Até poucos anos atrás, os discursos e debates de esquerda latino-americana giravam em torno da tensão entre reforma ou revolução e da participação a nível local. Essa perspectiva ortodoxa considerava que os governos municipais deveriam ser utilizados para criar uma situação de poder dual para enfrentar o governo nacional e acelerar a revolução. Essa esquerda foi progressivamente perdendo terreno para uma perspectiva de defesa da democracia profunda. Ao mesmo tempo, as vozes conservadoras que se opunham a estas iniciativas foram diminuindo e alguns grupos políticos de centro, com perspectivas tecnocráticas, começaram a adotar o discurso participativo. Assim, países como o Brasil passaram a valorizar perspectivas mais corporativistas para a participação. Já a Venezuela ficou dividida por uma disputa entre a perspectiva da nova e da velha esquerda.

diminuiu ainda mais a balança democrática, tirando parte do poder dos governos estaduais e locais, onde os partidos de oposição ainda mantêm certo poder, e dando às entidades dependentes do governo central (Goldfrank, 2008).

Percebemos então, que houve uma mudança na relação entre Estado, sociedade civil e suas respectivas instituições participativas. Por um lado os Conselhos locais e estaduais de planejamento teriam representado a tentativa de estabelecer mecanismos participativos que permitissem certo grau de participação da população nas decisões tomadas sobre diferentes políticas públicas. Por outro, os CC teriam sido pensados mais como uma política redistributiva.

Podemos concluir que durante o decorrer dos anos, a função da participação política se alterou na Venezuela, apesar do governo bolivarianista comandar o país até hoje. A amplitude de funções para a participação política dispostas na Constituição deu espaço para isso. Como destaca Baggia (2011), nas diferentes fases do governo de Chávez, foi possível observar uma mudança significativa entre 1999, 2006 e 2009. Na primeira fase, a democratização da relação entre Estado e sociedade civil e a cogestão das políticas públicas tiveram mais destaque do que na segunda fase, na qual a preocupação foi a de tornar mais efetivas as políticas sociais, especialmente, com a distribuição da renda petroleira. Nessa nova fase, o papel importante dado aos municípios, valorizado pelas primeiras experiências participativas, foi reduzido e o governo central acabou centralizando ainda mais seus poderes e fazendo uma ligação mais direta com os mecanismos participativos com pouca ou nenhuma intermediação dos outros níveis territoriais. Assim, a participação ganhou novas funções com uma ênfase maior nos aspectos educativos, eleitorais e distributivos.

Diante do que foi exposto, vale lembrar que um dos pontos fundamentais do esforço democratizante dos anos oitenta e noventa na Venezuela contra o Estado centralizador regido pelo sistema partidário *puntofijista*, era também uma batalha contra uma concepção estatista de poder e de política e por uma visão ampliada da política e seus agentes. Essa visão ampliada incluía a sociedade civil como uma arena política legítima e enfatizava a cidadania em meio a um processo de constituição de sujeitos políticos. Entretanto, desde o golpe de 2002, assistimos na Venezuela a formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade que concentra grande parte das lutas organizadas em torno da participação política. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, necessitados dos serviços e recursos públicos. Inevitavelmente, esse processo gerou

uma concentração de poder nas mãos do governo federal. Segundo Dagnino (2004), esse deslocamento de “cidadania” e “solidariedade” obscurece a dimensão política e corrói as referências à responsabilidade pública e interesse público, construídas com tanta dificuldade pelas lutas democratizantes do nosso passado recente. Por fim, salienta-se que se compreende a importância das políticas distributivas para um país como a Venezuela e seu potencial democratizador. Contudo, questiona-se a possibilidade dessas políticas estarem sendo instauradas apenas de cima para baixo, sacrificando a autonomia política dos beneficiários.

Conclusões

Com o presente trabalho procurou-se entender o sentido da participação política expresso nas instituições participativas da Venezuela. A análise da legislação que regulamenta esses mecanismos permitiu delinear o desenho institucional dos espaços estudados, no caso, os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais. Nosso objetivo foi o de verificar quais as potencialidades e limites destes para uma efetiva participação e aprofundamento democrático.

Primeiramente, vamos refletir melhor sobre o que os desenhos institucionais desses conselhos têm a nos dizer sobre a democracia venezuelana. Com relação ao grau de institucionalização, é importante destacar que os três conselhos de planejamento público são obrigatórios, sendo assim, a iniciativa de proposição do desenho é do governo. A lei prevê até sanções a prefeitos e governadores que não criem os respectivos conselhos. Inclusive na reforma da lei do CLPP de 2006 consta que o prefeito é quem deve promover e convocar a instalação do CLPP e não a sociedade. A única legislação que não prevê sanção para a não formação do conselho é a do Conselho Federal de Governo. Posto isso, infere-se que não se tem tido muita vontade política em fazer o Conselho Federal funcionar. Apesar da importância dada a esse conselho na Constituição, sua regulamentação específica levou muitos anos para ser produzida. Além disso, seu grau de institucionalização é extremamente baixo devido a pouca preocupação em se estabelecer prazos para a reunião dessas instâncias ou mesmo criar uma estrutura organizacional mais independente da vontade do Presidente da República. Dessa forma, esses conselhos dependem não da iniciativa dos governos locais, mas do governo federal. Portanto, o executivo quis garantir que o funcionamento desses conselhos não dependesse da vontade dos governos locais, mas do governo central.

A legislação apresenta a estrutura organizacional dos CC de forma mais detalhada, expondo como os diferentes órgãos devem se articular e quais as funções de cada uma das unidades. Embora essa estrutura seja complexa, ela facilita a delimitação das competências e faz dos CC espaços mais institucionalizados. Diferente dos conselhos de planejamento público, os Conselhos Comunais não são mecanismos obrigatórios, a iniciativa de proposição é da população. No entanto, deve-se considerar que os CC surgiram por meio de um decreto presidencial e que o projeto político-social que lhe deu origem foi o projeto bolivariano promovido pelo presidente Chávez. Ademais, cabe destacar que estes fóruns recebem recursos diretamente do Executivo, o

que pode facilitar a cooptação destas instâncias pelo Estado. Com a tendência de que os recursos ministrados pelo governo central sejam disponibilizados diretamente para os Conselhos Comunais ao invés de serem disponibilizados aos governos regionais, o governo centraliza os poderes políticos, mesmo que em nome da descentralização financeira.

Com relação ao potencial inclusivo e a pluralidade desses conselhos, a lei dos CLPP de 2002 e dos Conselhos Estaduais propiciam a participação de uma ampla gama de organizações sociais, sem restrições a determinados setores ou com preferência a aliados chavistas. Já a lei dos CLPP de 2006 e a lei do Conselho Federal de Governo de 2010 estabelecem regras que podem levar a exclusão de certos grupos. Por outro lado, a lei dos CC não faz restrições quanto à participação na assembleia de cidadãos. Na realidade, o envolvimento de uma quantidade muito grande de pessoas na estrutura representativa dos conselhos pode até afetar o funcionamento destes. O nível de compromisso requerido pelos CC é algo que nem toda população consegue corresponder. Alguns cidadãos não desejam se envolver tão diretamente em questões políticas para obter bens públicos. Outro fator que pode enfraquecer a participação nos CC é uma das metas destas instâncias, a qual seja estabelecer o socialismo como um modelo político, social, cultural e econômico. Isso, de alguma forma, pode isolar cidadãos contrários ao projeto socialista, em particular, a oposição, que pode ser excluída das políticas implementadas por esses conselhos.

A partilha de poder entre Estado e sociedade dentro dos conselhos é outro aspecto importante na análise do potencial democrático desses espaços. Um dos requisitos essenciais para as organizações sociais se constituírem em um projeto social alternativo em si é a sua autonomia em relação aos partidos políticos e ao Estado (Garcia-Guadilla, 2008). Dessa forma, cabe agora entender se os conselhos estudados são independentes ou se, pelo contrário, estão sendo pressionados ou politicamente cooptados por partidos governistas ou políticas que o apóiam. Salienta-se que ser autônomo não quer dizer que essas organizações não possam apoiar o projeto bolivariano ou receber financiamento do Estado, mas significa que as ações dos cidadãos devem responder primeiramente a seus objetivos específicos e ter relação direta com seus aspectos identitários; e não com pressões ou projetos estatais.

Com relação aos Conselhos de Planejamento, o estudo empreendido aqui demonstrou que os conselhos que atuam no nível local têm maior autonomia e capacidade de funcionar sem os condicionamentos do governo. Com o aumento do

escopo de atuação dos conselhos (estadual e nacional) o grau de autonomia diminui. A própria estrutura desses espaços denota isso. Entretanto, com a lei de 2006, a autonomia dos CLPP foi sendo reduzida e se tornando dependente de organizações conectadas ao Estado.

Nesse sentido, tem-se que a forma institucional da participação no Conselho Estadual e no Conselho Federal de Governo se dá de cima para baixo. Já os CLPP criaram a princípio uma institucionalidade de baixo para cima, mas a crescente dependência com relação às decisões e recursos do governo central, bem como a desvalorização dos municípios como promotores de instâncias participativas, foi tornando a partilha de poder dentro dessas instâncias cada vez mais assimétrica em favor do governo federal.

Uma análise rápida da legislação dos conselhos comunais pode demonstrar um alto grau de autonomia política nesses espaços, bem como uma partilha simétrica do poder entre Estado e sociedade civil. De uma maneira mais geral, é possível afirmar que a lei que regulamenta os CC dá a essas instâncias importantes poderes para discutir as necessidades e prioridades dos seus integrantes e para desenvolver políticas que atendam às necessidades no nível local. No entanto, o fato dos CC serem dependentes dos recursos outorgados por outras instituições públicas pode fazer com que a efetivação das políticas nesses espaços dependa dos interesses dos diferentes níveis de governo. Assim, percebe-se que a lei orgânica dos Conselhos Comunais deixa brechas para a criação de redes clientelistas (Baggia, 2011; Mendes, 2010; Goldfrank, 2010). É importante ressaltar que isso não quer dizer que esses conselhos são instâncias clientelares, mas seu desenho pode incentivar o clientelismo, dependendo do cenário político e dos atores políticos e sociais envolvidos em cada instituição.

Diante do que foi exposto sobre os desenhos institucionais desses conselhos, temos que de fato os CLPP foram substituídos pelos Conselhos Comunais em meio a um processo de transformação das diretrizes do governo Chávez. Por conseguinte, os sentidos de participação política desses conselhos são diferentes. A lei dos CLPP de 2002 se constituiu nos primeiros anos do governo Chávez, assim, esses espaços ainda foram influenciados por aqueles mesmos ânimos que estiveram presentes no processo da constituinte. Essas leis tinham de fato pretensões descentralizadoras e uma concepção de participação política protagonista e pluralística. Algo interessante de se notar é que o governo chavista sempre valorizou o nível local de participação, chegando a reduzir cada vez mais os limites geográficos dos espaços participativos. Isso

demonstra que dificilmente as decisões tomadas em espaços participativos terão impactos sobre as esferas estaduais, federais ou mesmo internacionais.

Levantados acima os principais limites dos CC, concluímos que estes não se constituem uma ameaça direta para a democracia venezuelana como defendem analistas como Rangel (2005); Morales (2006); Canache (2007); Lovera (2008); García-Guadilla (2007); Ferrer (2009); e Vázquez (2010), mas também não são mecanismos adequados para o aprofundamento democrático no país. Essas instituições são muito relevantes no contexto venezuelano, valorizadas tanto pelo Estado como por vários setores da população. As camadas pobres da população, que reivindicavam nos anos 90 direitos de moradia e direitos a bens públicos, tiveram muito de suas demandas atendidas. É inegável que há um importante espaço jamais dado a sociedade civil venezuelana dentro desses mecanismos, embora esse espaço seja destinado principalmente àqueles que compartilham das ideias chavistas. Ademais, são relevantes os resultados integrativos dessas instituições participativas na Venezuela. De alguma forma, o contato constante dos venezuelanos com mecanismos deliberativos e de participação direta aumentou o aprendizado político e o interesse pela atuação política em diversos setores sociais. Contudo, dá-se uma grande quantidade de competências a instituições como os CC, sem proporcionar uma capacitação adequada para a deliberação das políticas públicas.

A despeito disso, a falta de transparência e regras claras nesses espaços pode facilitar o clientelismo. Outro fator é a multiplicação constante de competências desses conselhos que limita sua possibilidade de impacto político. Além disso, esses espaços dependem fortemente de trabalho voluntário e de uma participação constante do participante, para alguns cidadãos pode ser difícil comparecer as reuniões, que precisam ser frequentes, considerando a amplitude das demandas presentes nesses espaços.

Outra questão que é preciso destacar é que embora essas instituições sejam novos pontos de contato entre o Estado e a sociedade, elas não estão sendo usados para complementarem as instituições representativas, mas sim para substituírem estas. Com a criação de instituições paralelas ao Estado como os Conselhos Comunais, visou-se minar cada vez mais o poder de partidos políticos e das instâncias municipais e estaduais. O projeto do socialismo do século XXI demonstra que a opção de Chávez para a melhora da participação política no país não foi aperfeiçoar as instâncias já instauradas nem corrigir os defeitos destas, mas sim, estabelecer novos formatos institucionais baseados em uma nova concepção para a participação política. Isso é problemático, pois como observamos no estudo da teoria participativa, é importante que

algumas funções sejam destinadas a representantes políticos, devido à impossibilidade do cidadão comum em discuti-las. Chávez preferiu sobrecarregar as instâncias participativas e substituir gradualmente as instâncias representativas pelas participativas. Como vimos isso é um equívoco, pois a imagem de uma democracia participativa não deve depender de um esforço equivocado em substituir a representação por participação, já que representação e participação não são opostas, mas complementares. A articulação entre representação e participação fortalece a democracia. Defendemos aqui que para o alcance de uma sociedade participativa não é preciso abrir mão de alguns elementos da democracia liberal representativa tais como os partidos políticos e os representantes políticos.

Portanto, os conselhos que estudamos não atrapalham a democracia, mas têm limites para o aprofundamento da democracia. Essas instâncias para serem mais efetivas deveriam estar sendo fortalecidas por mecanismos que evitam a formação de redes clientelistas. Nesse sentido, é preciso que a Venezuela valorize mais os aspectos representativos e deliberativos da democracia para chegar a resultados mais democráticos. A instauração de instituições democráticas mais legítimas devem superar as práticas autoritárias e clientelistas e não estamos acompanhando isso no país que ainda mantém características de uma cultura política autoritária. É importante salientar também que esse processo gerou o enfraquecimento da ação autônoma dos movimentos sociais venezuelanos, visto que houve a incorporação de várias de suas bandeiras em programas e políticas do governo. Seja para garantir seus interesses particulares ou para garantir a governabilidade a partir de uma agenda de esquerda, os movimentos na Venezuela “diminuíram a distância crítica em relação ao Estado, submetendo, conseqüentemente, suas agendas de mais longo prazo ao ritmo e às exigências próprias às disputas eleitorais” (Tabagiba, 2011, p. 177).

Sendo assim, não foi possível detectar uma única concepção de participação nem um único projeto político estruturado de forma coerente no país. Observa-se que os mecanismos participativos venezuelanos são parte de um processo complexo, no qual diferentes ideias e interesses se entrelaçam (Baggia, 2011). É possível concluir que as instâncias participativas analisadas ao longo desse trabalho podem ser os resultados de processos distintos e ter aspectos contraditórios dependendo do contexto no qual foram criados e da correlação de força entre diferentes atores que contribuíram na sua elaboração.

A ênfase na redistribuição de recursos nos mecanismos de participação sem a existência de critérios claros para sua repartição é um desafio colocado para o aperfeiçoamento da democracia participativa, cuja Venezuela, desde 2006, é um exemplo. Nos últimos anos do governo Chávez foi possível notar o uso dos mecanismos participativos para gerar consensos eleitorais. A morte de Chávez e a crise econômica pela qual o país vem passando recentemente deixa questionamento quanto aos limites dessa dinâmica de uso da participação, pois ela se encontra limitada pelas condições dadas por uma economia petroleira rentista em declínio.

As reflexões esboçadas nessa pesquisa apontam para importância de não se considerar os processos políticos na Venezuela como o resultado da simples atuação de cima para baixo do Estado nem como a institucionalização de demandas vindas da sociedade civil, mas como o resultado de um complexo conjunto de forças e da atuação de diferentes atores que não agem só movidos pelos próprios ideais, mas também por interesses e estratégias de curto prazo.

Por fim, esse estudo não é suficiente para compreender o sistema de participação política venezuelano, contudo, pode ser um começo. É importante avaliar outras instâncias e sua relação com o sistema político como um todo. Uma investigação atualizada também se torna interessante, devido às transformações políticas recentes no país com o ingresso de Nicolás Maduro na presidência, além dos limites e contestações impostas pela crise econômica petrolífera. Mesmo assim, esse estudo pôde demonstrar a importância do resgate dos elementos estruturais da política, como interesses e poder, assim como a necessidade de resgatar com profundidade os constrangimentos sociais da participação. Embora se observe algumas conquistas mais pontuais, de maneira geral os Conselhos de Planejamento Público e os Conselhos Comunais apresentam uma baixa qualidade deliberativa e um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas em instâncias maiores como a estadual e a federal.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera. *Inventing local democracy, grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner publisher, 2000.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a Diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, vol.21, n 52, p. 99-112, jan-abr. 2008.

ABERS, Rebecca. Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. *Soc. estado*. Dez 2003, vol.18, no.1-2, p.257-290.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de,. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. Tese de Doutorado, UFMG, 2011.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. *Conselhos Municipais de Saúde e Educação: distintos padrões de participação política*. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói.

AVRITZER, L. *A moralidade da Democracia*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*. São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol.50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University, 2002.

AVRITZER, L; SANTOS, B.S. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82. UMA VERSÃO DESTE TEXTO PODE SER ENCONTRADA NA INTERNET.

AVRITZER, Leonardo. COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *Dados- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 47 n 4, p. 703-728, 2004.

BAGGIA, Francesca. *Os mecanismos participativos no Governo Chávez: Contribuições e Desafios da Experiência Venezuelana (1999-2010)*. Dissertação de Mestrado do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas- CEPPAC da Universidade de Brasília. 2011

BAPTISTA, Mariana Bruce. *A Democracia Paritcipativa y Protagónica, O povo e o líder. A Experiencia dos Consejos Comunales na Parroquia 23 de enero (Caracas\Venezuela)*. (Dissertação). UFF. Niterói, 2011.

BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, D.L.; MELO, R.S. (Org.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Singular, 2007, p. 47-79.

BUXTON; Mc COY. Política, protagonismo y rendición de cuentas en la Venezuela bolivariana. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v.14 n.1 Caracas abr. 2008.

CAYRES, Domitilda Costa. *Sociedade civil e estado [dissertação]: a autonomia revisitada* - Florianópolis, SC, 2009.

CARMO, Corival do Carmo. Venezuela: democratização e transformações econômicas no governo Hugo Chávez. *Brazilian Journal of International Relations*. V. 01. Edição nº 01. 2012.

DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Unb, 2001. Capítulo sobre o que é democracia.

DINIZ, Ana Paula; LÓPEZ, Grisell. *Poder popular y democracia participativa*. Caracas, Ediciones Paredes, 2007.

ELLNER, S. Un modelo atractivo con fallas: los Consejos Comunales de Venezuela. *Rebelión*, 2009

ELLNER, Steve. En la búsqueda de explicaciones. In ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (orgs.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003b.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, vol. 24, n 6, p. 1119-1132, 1996.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. *Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?*. RBCP. Nº 07. Brasília, 2012

FERRER, MERCEDES, NERSA GÓMES y RÁMON REYES (2009). “Mutaciones político-territoriales y pobreza urbana. Hacia el gobierno del poder diluido-centralizado”. *Cuestiones Políticas* Vol. 25 Nº42: 13–41.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. Sociedad civil: institucionalización, fragmentación, autonomía. In ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (orgs.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.

GOLDFRANK, Benjamin. *The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela*. In LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. *Latin America's "Left Turn"*. Johns Hopkins University Press, 2011.

GOLDFRANK, Benjamin. The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization: Comparative Politics, Vol. 39, No. 2 (Jan., 2007), pp. 147- 168 Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York Stable.

GOLDFRANK, Benjamin. Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? Revista de Ciencias Sociales. Num. 39, Quito, mayo 2011.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, 2v. VOLUME II, capítulo VII e VIII Sobre política deliberativa e papel da sociedade civil na esfera pública.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, 2003, no. 58, p.193-223.

HELD, David. Models of democracy. 3. ed. Stanford, CA: Stanford University, 2006. TEM VERSÃO EM PORTUGUÊS “Modelos de democracia”. Capítulos sobre “Elitismo” e “Crise política e polarização dos ideais políticos”

LANDER, Edgardo 2007 “El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 22, septiembre.

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

LEITE, I.; PÉREZ FLORES, F. Refundações, conflito e polarização na Venezuela de Chávez. In: M. R. Soares de Lima M. V. Coutinho (Orgs.); A Agenda Sul- Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI. p.341 - 374. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LOPEZ MAYA, Margarita. Alcaldías de izquierda en Venezuela: gestiones locales de LCR entre 1989 y 1996. Cuadernos del CENDES. Año 15 n 39, 163-194, 1998.

LOPEZ MAYA, Margarita. Del viernes negro al referendo revocatorio. Caracas: Alfadil, 2005.

LÓPEZ VALLADARES, Mirtha (2008). “Una estrategia de innovación política en Venezuela: los Consejos Comunales”. Ra Ximhai: Revista de Sociedad, Cultura, y Desarrollo Sustentable Vol. 4. N°3: 559-579.

LOVERA, Alberto (2008). “Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales V.14.N°1: 107-124.

LÜGHMAN, Lígia Helena Hahn. 2005. Os sentidos e desafios da participação. Trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia. GT 01: Cidades: transformações, governança e participação. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG.

MACHADO, Jesús (2008). Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela. Caracas: Fundación Centro Gumilla.

MACPHERSON, C.B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MAINGON, Thais. Los consejos locales de planificación pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela? In: CENDES, Venezuela visión plural, tomoII. Caracas: bid&co. editor, 2005. p. 535-554.

MELO, C.R. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In:AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 45-62.

MENDES, Valdenésio Aduci. Democracia e Participação: Os Conselhos Comunais na Venezuela. Tese de Doutorado. Florianópolis, 2011.

MENDES, Valdenésio Aduci. Os Conselhos Comunais e a Democracia Participativa na Venezuela. Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional. Movimentos Sociais Participação e Democracia. Santa Catarina- 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. Rev. bras. Ci. Soc., Fev 2003, vol.18, no. 51.

MIGUEL, Luis Felipe. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 483 a 511.

MORALES, Eduviges, Edith Cuñaro y Nila Leal González (2006). “Los consejos locales en el diseño constitucional de la democracia participativa en Venezuela”.

Provincia: Revista Venezolana de Estudios Territoriales N° Especial: 35-51.

NOGUEIRA, Marco Aurélio, 2003. “Sociedade Civil: entre o político-estatal e o universo gerencial”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18(52):185-202

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PÉREZ FLORES, F. A Venezuela depois do referendo: avanços e recuos do projeto socialista de Hugo Chávez. Observador On-line, v. 3, n. 7, p. 2-14, 2008.

PIRES, Roberto Rocha C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação: Ipea, 2011.v. 7 (372 p.) - (Diálogos para o desenvolvimento)

POULANTZAS, Nicos. O Estado, O Poder, O Socialismo, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1980.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O conceito de sociedade civil. PUC-Rio – Certificação Digital Nº 0310315/CA.

PLOTKE, D. Representation is democracy. Constellations, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.

QUERINO, Ana Carolina. Mecanismos de Participação Social no Cone Sul: as experiências de Montevideu e de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado. CEPPAC. Brasília, 2006.

GUERRERO, Christi. “Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela”. Procesos Históricos N° 17: 70-92 (2005)

ROSANVALLON, P. La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial, 2009a.

SARTORI, G. A teoria da democracia revisitada. V. I – O debate contemporâneo. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. Capítulo 5 e 6

SCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. Tradução Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. Capítulos sobre a “doutrina clássica da democracia”, “Outra teoria da democracia” – competição pela liderança política e o princípio aplicado.

SMILDE, David (2009). “Three Stages in the Chávez Government’s Approach to Participation”. En Understanding Populism and Political Participation: The Case of Venezuela, Adam Stubitts (ed). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program

SNOW, David e DANNY Trom. 2002. “The case study and the study of social movements”, em: Klandermans, Bert e Suzanne Staggenborg (orgs.) Methods of Social Movement Research, Minneapolis: University of Minnesota Press, 146-172.

TEIXEIRA, G. D. Orçamento Participativo e Cultura Orçamentária. (Dissertação) Brasília, UnB, 1999.

VÁSQUEZ VERA, María del Carmen (2010). “Circuitos de poder y control político en la revolución chavista (1999-2010)”. Reflexión Política Año 12. N°23: 120-137

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. Dossiê América Latina, vol. 19, nº 55. São Paulo. Set/Dez. 2005.

ZUBER, Inês. Os “Conselhos Comuns” em Caracas, Venezuela. Reflexão acerca das similitudes e descoincidências com o conceito de “movimento social”. Movimentos Sociais, Direitos e Sociedade V. 1, N° 1, 2012.

Documentos:

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 36.860, 1999.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Decreto n° 1528 con fuerza de ley orgánica de planificación. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.554, 2001b.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de los Consejos Locales de planificación pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.463, 2002b.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.509, 2002c.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38.591, 2006b.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.806, Extraordinario, 2006.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.963, Extraordinario, 2010